

Studie: Man 22821

Studentnr. 0730811

Statens vegvesen

-en analyse av spesialisering av tilsynsoppgavene i Statens vegvesen



Avsluttende Master of management oppgave i Endringsledelse ved
handelshøyskolen BI

Utlevert 17.10.12

Innlevert 21.05.13

Sammendrag

Jeg har i denne oppgaven tatt for meg opprettelsen av en egen tilsynsseksjon i Statens vegvesen. Fra å være en oppgave de ansatte på trafikkstasjonene hadde ansvaret for på lik linje med øvrige arbeidsoppgaver er det gjennomført en endring slik at disse oppgavene er spesialisert og utføres nå av ansatte som har dette som sin hovedarbeidsoppgave. Gjennom intervjuer av nåværende og tidligere ledere og ansatte i tilsynsseksjonen, samt ansatte i vegdirektoratet og gjennomgang av aktuelle sakspapirer har jeg fått mye informasjon om spesialiseringen av tilsynsoppgavene i Statens vegvesen. Opprettelsen av tilsynsseksjonen ble gjennomført med bakgrunn i et ytre press og et indre press i organisasjonen selv. Det ytre presset kom blant annet gjennom en stortingsmelding om statlige tilsyn der fokus på habilitet og profesjonalitet ble understreket. Det var også et ytre press fra verkstedbransjen som var opptatt av habilitet og rollekonflikt. I organisasjonen var det mange som var opptatt av å prioritere tilsynsoppgavene. De ansatte følte at det ikke ble satt av nok tid til tilsynsoppgavene og at de ikke fikk anledning til å bli gode nok i utførelsen av oppgavene.

Ledelsen på ulike nivåer så et forbedringsbehov både når det gjaldt metodikk i gjennomføringen av tilsynene og rutinene for saksbehandling i ettertid. At det fantes et slikt indre press eller en forståelse for en annen måte å organisere arbeidet på er en av suksessfaktorene i denne prosessen. Det var lite motstand mot endringene som kom. En annen suksessfaktor var at det ble satt av tilstrekkelig med midler til å gjennomføre endringen. Både regionene og direktoratet fikk midler som gjorde at det var mulig å dedikere personalressurser til dette arbeidet. Den største suksessfaktoren er kanskje måten virksomheten er bygget opp og organisert på. At det er etablert møtepunkter mellom regionene og mellom regionene og vegdirektoratet, på tvers av de formelle styringslinjene ser ut til å være en viktig faktor. At det også har blitt utarbeidet retningslinjer, prosedyrer og felles rutiner for saksbehandling, samt kursing i felles tilsynsmetodikk er også en viktig faktor til suksesshistorien.

Region sør skiller seg ut i landet ved å ha desidert flest geografisk forskjellige arbeidssteder for sine tilsynsansatte. Dette gir noen fordeler i form av hensyn til

ansatte og nærhet til markedet, men det gir også utfordringer knyttet til enhetlig faglig tilnærming, avstemming av faglig praksis og kompetanseutvikling. Det er et dilemma mellom å ta personlige hensyn f.eks. knyttet til hvor den enkelte ansatte ønsker å jobbe og organisatoriske tiltak for å sikre utviklingen av et godt fagmiljø.

Det er liten tvil om at spesialiseringen av tilsynsoppgavene i Statens vegvesen har vært en vellykket endringsprosess. Den har bidratt til en kvalitativ økning i utførelsen av tilsyn, økt kompetanse hos de ansatte og en opplevd høyere anseelse i markedet.

Opprettelsen av tilsynsseksjonene har ikke vært evaluert. Det burde den kanskje blitt da detaljert kunnskap om elementene i endringsprosessen kan bidra til nyttig viten for eventuelle fremtidige prosesser i etaten.

I denne oppgaven har jeg blant annet belyst utfordringene knyttet til kompetanseutvikling og kunnskapsdeling i en organisasjonsform hvor de ansatte sitter geografisk spredt. Mer detaljert kunnskap om hva som fremmer og hva som hemmer god læringsutvikling og kunnskapsdeling vil være svært interessant for kunnskapseffektive organisasjoner som Statens vegvesen.

Innhold

Sammendrag	2
Innledning	5
Problemstilling.....	6
Statens vegvesen og tilsynsenhetene	9
Bakgrunnen for en egen tilsynsenhet.....	11
Ulikheter i organisering	13
Metode	15
Valg av metode	15
Intervjuer.....	16
Øvrig datainnsamling.....	18
Styrker og svakheter i metodevalg	19
Validitet og reliabilitet.....	20
Analyse av data.....	21
Teori.....	22
Fire perspektiver	22
Endring i åtte steg	26
Endringsrommet	27
Motstand	28
Kunnskapsdeling og utvikling	30
Varig Endring?.....	32
Analyse av data.....	34
Aktuelle funn	35
Drøfting.....	45
Fire perspektiver	45
Åtte steg	47
Endringsrommet	49
Kunnskapsdeling og læring	50
Organisering	51
Konklusjon.....	53
Litteraturliste.....	55

Innledning

Dette er mitt avsluttende master of management program. Jeg har tidligere gjennomført kurset «Samspill og ledelse». Kurset gav meg et godt innblikk i mine egne reaksjonsmønstre og hva som påvirker meg i min utførelse av ledelse. Mitt andre program var «Prosjektledelse». Her fikk jeg kunnskap både om prosjektledelse som fag, men også prosjektledelse som bidrag til generell ledelse. Begge programmene har gitt viktige tilskudd til min kunnskap om ledelse og måten jeg utøver ledelse på. Endringsledelse som program gir meg muligheten til å fordype meg i en av de viktigste faktorene i organisasjonsforståelse. Vi er i konstant endring. Kunnskap og forståelse for hvordan endringsprosesser skjer og hvorfor de skjer er viktige elementer i utøvelse av ledelse.

Jeg vil takke Statens vegvesen for at jeg har fått anledning til å fullføre min master grad i ledelse og for at jeg har fått muligheten til å fordype meg i opprettelsen av tilsynseksjonen. Tusen takk til de jeg har intervjuet. De har stilt opp og bidratt med verdifull kunnskap. En stor takk til Øyvind Revang, min veileder og foreleser, for god hjelp og ikke minst hyggelige samtaler om utvikling, omstilling og endring.

Statens vegvesen er en statlig etat som har gjennomgått mange omstillinger og omorganiseringer. Det går fortsatt historier om flere av omstillingene i organisasjonen. Både de som var vellykket og de som blir ansett for å være mindre vellykket. Hva som oppleves som bra og dårlig er selvfølgelig også veldig forskjellig fra person til person.

Jeg er relativ ny i Statens vegvesen. I skrivende stund har jeg jobbet i ca. ett år. Å få muligheten til å se nærmere på en av disse omstillingsprosessene ble også en mulighet til å bli bedre kjent med min nye arbeidsplass og de kulturene som preger den.

Omstillingen av tilsynsavdelingen blir omtalt som en suksesshistorie. «Alle» var fornøyd med hvordan dette hadde skjedd. Tilsynelatende hadde den nye organisasjonsformen falt godt på plass med en gang. Jeg ble nysgjerrig. Var det virkelig slik? Hvis dette var en suksess historie – hva var suksesskriteriene? Hva hadde gjort denne endringen så vellykket? Jeg ønsket også å se på om forskjellene

i organisering mellom regionene hadde noen betydning. Lå noen av suksessfaktorene her? Var det andre ting som hadde spilt inn og bidratt til suksessen?

Endringsledelse er ikke noe eget fag, men mer en samling av temaer innen for en del av ledelse og organisasjonsutvikling. Det er et viktig tema, både fordi all utvikling har endring som et viktig element og fordi mange ønsket endringsprosjekter ender opp med at organisasjonen ikke endrer seg slik man hadde planlagt. Endringsledelse fokuserer sitt teoretiske fundament på ulike perspektiver av endring. Det understrekes at det er evnen til å skifte fokus som er essensielt, ikke at et fokus er riktigere enn et annet fokus (Hennestad og Revang, 2012).

Å se spesialiseringen av tilsynsenhetene i Statens vegvesen med forskjellige fokus, eller forskjellige briller er en av de teoretiske innfallsvinklene i denne oppgaven. Hvordan oppfattet ledelse og ansatte denne endringen. Hvordan så den ut utenfra? Hvor stort var presset for å gjennomføre endringen, fra utsiden og fra innsiden av organisasjonen? Det var mange spørsmål som kunne være aktuelle problemstillinger til denne endringsprosessen.

Avgrensning av oppgaven

Det har vært nødvendig å avgrense denne oppgaven både med hensyn til omfanget av undersøkelsesområder og også når det gjelder dybden i de utvalgte områdene som er undersøkt. Dette har selvfølgelig vært helt nødvendig av hensyn til den tiden som er satt av til oppgaven, men også den forhåndsbestemte størrelsen på oppgaven. Mine valg har jeg gjort med bakgrunn i å belyse problemstillingen på best mulig måte, men det har også gjort at jeg har valgt bort noen områder. Jeg har tatt utgangspunkt i region sør sin endringsprosess og de fleste intervjuobjektene er fra denne regionen. I de andre regionene har jeg valgt å avgrense undersøkelsene til antall kontorsteder og bruken av trafikkstasjoner. Analyser og konklusjonene i denne oppgaven må forstås med disse avgrensningene.

Problemstilling

I prosessen for å komme frem til den endelige problemstillingen i oppgaven ble ulike forhold vurdert. Jeg ønsket å finne ut om opprettelsen av tilsynsseksjonen i en egen enhet hadde ført til det man satte seg som mål i beslutningsnotatet fra 2007 (Beslutningsnotat, 2007, Vedlegg 1).

Jeg var også nysgjerrig på om denne endringsprosessen hadde blitt evaluert? Hadde noen gjennomført en skikkelig evaluering av endringen slik at man kunne finne ut av hva som var gode suksessfaktorer? Hva var nyttig erfaring som kunne tas med videre og hva var mindre nyttig som det ikke var behov for å gjøre om igjen?

Underveis ble jeg også nysgjerrig på om det lå noen viktige forskjeller i den ulike organiseringen som de fem regionene hadde valgt. Etter hvert ble jeg også nysgjerrig på hvilken rolle Vegdirektoratet hadde hatt i denne endringsprosessen. Å gi regionene litt spillerom for å kunne organisere sin virksomhet med lokalt tilsnitt var ikke så rart, men hvorfor hadde de møter med de regionale tilsynslederne, på tvers av styringslinjene? I bearbeidelsene av mulig problemformuleringer og undersøkelses spørsmål er det bestandig mange interessante temaer en må la ligge. Etter hvert ble det en konkretisering av problemstillingen. Jeg ønsket å se om opprettelsen av tilsynsseksjonene hadde gitt de ønskede resultatene. Etter samtaler med kollegaer og ikke minst veileder ved BI kom jeg frem til at jeg ønsket å se på om spesialiseringen av tilsynsoppgavene hadde gitt de forventede resultatene og om jeg kunne se noen sammenheng med de regionale forskjellene som finnes i måten seksjonene er organisert på. Til slutt kom jeg frem til følgende formulering av undersøkelse spørsmålene:

Har opprettelsen av en egen tilsynsavdeling ført til at målsettingene for tilsynsvirksomheten er oppnådd?

Har ulik organisering av tilsynsvirksomheten i regionene virket inn på måloppnåelsen?

Utfra disse spørsmålene laget jeg en intervjuguide med noen spørsmål og temaer som jeg ønsket svar på. Jeg bestemte meg for å utarbeide en felles intervjuguide, til tross for at intervjuobjektene ikke ville ha forutsetninger for å svare på alle spørsmålene. Dette dilemmaet redegjorde jeg for i intervjuguiden sammen med spørsmålene. Jeg understreket at spørsmålene mer var temaer som vi kunne ha som utgangspunkt for intervjuet. På den måten håpet jeg at intervjuobjektene ville snakke om de temaene som de mente var mest relevante uten å la seg avskrekke med at det var noe de ikke svarte på.

Spørsmålene eller temaene for intervjuene var som følger:

Ved opprettelsen av tilsynsavdelingen var det 4 hovedområder som var viktige begrunnelser for endringen. Kjente du til disse?

Slik du oppfatter tilsynsavdelingen, i hvilken grad har de lyktes i å nå de foreskrevne målsettingene?

Hva har dine erfaringer med implementeringsprosessen vært?

Tilsynsavdelingene er litt ulikt organisert i regionene, hvilke konsekvenser mener du det har hatt for måloppnåelsen?

Hvor fritt sto regionene til å organisere dette og i hvilken grad var vegdirektoratet styrende i prosessene?

Tilsynsseksjonen ble i første omgang lagt til veg og transportavdelingen for så å bli flyttet til Trafikant og Kjøretøy avdelingen i 2010. Har dette styrket tilsynsavdelingens målsettinger?

I hvilken grad oppfattet du at det var «a sense of urgency» i organisasjonen når organisasjonsendringen ble innført?

Var endringen påtvunget utenfra eller som et resultat av «indre» prosesser?

Har etableringen av tilsynsseksjonen blitt evaluert opp mot grunnlaget for opprettelsen?

(Intervjuguide, vedlegg 2)

Ved å bruke disse spørsmålene eller temaene som utgangspunkt for intervjuene ønsket jeg å finne ut om spesialiseringen av tilsynsoppgavene i Statens vegvesen hadde vært en hensiktsmessig løsning på de utfordringene som var beskrevet i beslutningsnotat fra 2007.

Statens vegvesen og tilsynsenhetene

Statens vegvesen er et forvaltningsorgan underlagt Samferdselsdepartementet. Vegdirektoratet og regionvegkontorene utgjør til sammen Statens vegvesen. Vegdirektoratet ledes av en vegdirektør som har styringsansvaret og er sjef for Statens vegvesen. Regionvegkontoret, under ledelse av regionvegsjefen, hører under fylkeskommunen i fylkesvegsaker, ellers under Vegdirektoratet.

I instruks for Staten vegvesen (FOR 2011-03-15 nr. 386) heter det blant annet at:

«Statens vegvesen skal arbeide for et sikkert, miljøvennlig, effektivt og universelt utformet transportsystem for å dekke samfunnets behov for transport og fremme regional utvikling. I samsvar med gjeldende rammebetingelser skal Statens vegvesen ivareta ansvar for riksveger, riksvegferjeforbindelser og vegtransport. Statens vegvesen har ansvar for en kompetent og effektiv felles vegadministrasjon i samsvar med veglov § 10. Statens vegvesen har et samlet ansvar for å følge opp nasjonale oppgaver for hele vegtransportsystemet (sektoransvar), herunder delansvar på miljøområdet og for fagkompetanse på helhetlig bypolitikk og kollektivtransport. Sektoransvar innebærer også å bidra til at det blir utviklet ny kunnskap og bidra til at utdanningsinstitusjonene gjennomfører programmer som sikrer faglig kvalitet og rekruttering til sektoren.»

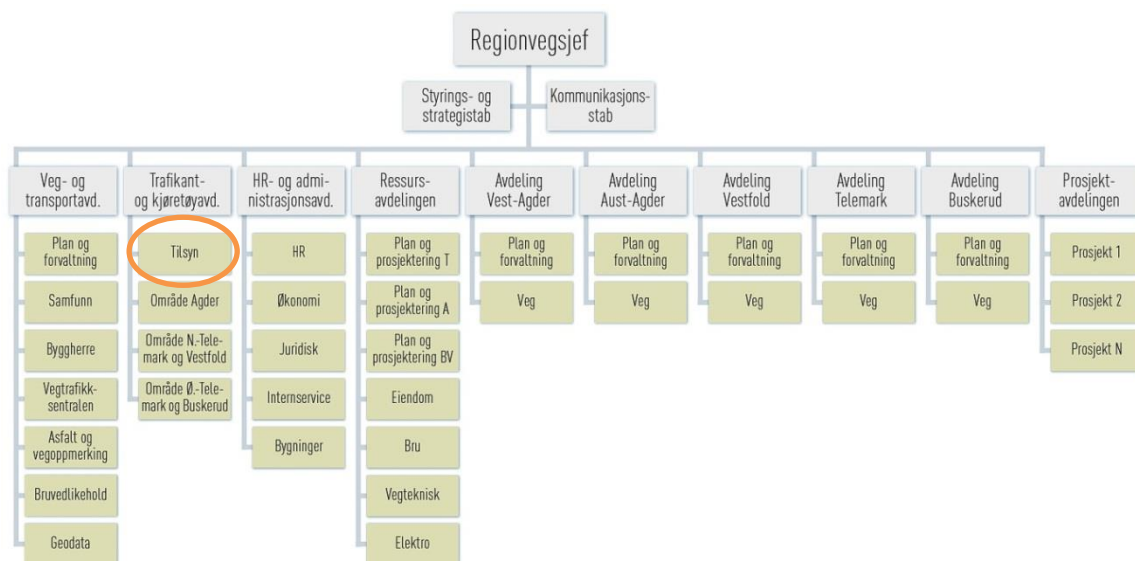
I denne instruksen står det også listet opp arbeidsoppgaver for Statens vegvesen.

I et av punktene står det:

«forestå kontroll og godkjenning av ulike virksomheter, samt kontroll og godkjenning av kjøretøyer og motorvognførere»

Statens vegvesen er i dag en statlig etat som har organisert sin virksomhet gjennom et direktorat, fem regioner og 19 fylker. I hver region er det en regionvegsjef som har det overordnede ansvaret for Statens vegvesen sitt arbeid, både i den regionale delen av organisasjonen men også den fylkesinndelte delen av organisasjonen. Hvert fylke har et vegkontor som sammen med fylkeskommunen har ansvaret for det som blir kalt sams vegadministrasjon(Vegvesen.no).

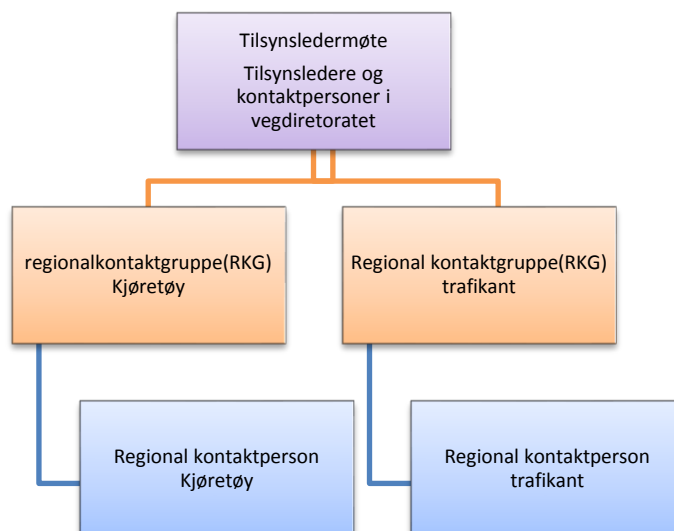
Totalt i Norge er det omtrent 6500 ansatte. I region sør er det totalt ca. 1100 ansatte og på Trafikant og kjøretøy avdelingen er det ca. 280 ansatte.



Organisasjonskart region sør

Tilsynsavdelingen har 14 ansatte. De er delt inn i to fagområder, Kjøretøy og Trafikant. Kjøretøy som driver tilsyn med verksteder, Periodisk Kjøretøy Kontroll(PKK) m. m og trafikant som har tilsyn med kjøreskoler og kjøreopplæringen. Den regionale lederen av tilsynsseksjonen er en del av ledergruppen på trafikant og kjøretøy i regionen.

For å sikre en enhetlig praksis nasjonalt har tilsynslederne felles ledermøter sammen med vegdirektoratet. De har også organisert faggrupper, såkalte regionale kontaktgrupper(RKG) som drøfter faglig spørsmål og gir bistand til ledergruppen slik at de kan fatte felles beslutninger.



Bakgrunnen for en egen tilsynsenhet

I Stortingsmelding nr. 17 2002-2003 om statlig tilsyn vektlegges viktigheten av at statens ulike tilsynsoppgaver utføres på en slik måte at habilitet og kvalitet blir ivarettatt.

I Stortingsmeldingens sammendrag oppsummeres det som følger:

«Det er tilsynenes rolle som korrektiv og kvalitetsgarantist i et samfunn med økt vekt på desentralisering og styring via markeder som er bakgrunnen for at regjeringen med dette fremlegger en egen melding om statlige tilsyn. Gitt tilsynenes økte betydning, er det nødvendig å vurdere om de har de rammevilkår og den selvstendighet som er nødvendig for å fylle oppgaven»

(St.mld. 17, 02-03)

Det er med denne bakgrunnen og organisasjonens eget behov for endringen en må se den sentraliseringen av tilsynsoppgaver som ble gjennomført i 2007. I beslutningsnotatet som redegjør for hvordan tilsynsavdelingen skal organiseres, pekes det spesielt på fire hovedbegrunnelser for en spesialisering.

«1. Habilitet.

Det er fra politiske myndigheters side forutsatt at det skal foreligge et administrativt skille mellom etatens egenproduksjon av periodiske kjøretøykontroller (PKK) og etatens tilsyn med verksteder og kontrollorgan som utfører slike kontroller (jf. Ot.prp. nr. 30 (1993-1994)). Dette skillet er ikke i nødvendig grad ivarettatt i dagens organisasjon.

Tilsynet med trafikkskolene gjennomføres i dag av sensorer som for en stor del har bakgrunn fra, og nære bånd til, den lokale bransjen. Det er liten tvil om at slike bånd gjør at det kan stilles spørsmål ved om tilsynspersonen kan opptre helt upartisk. Dersom slik tvil kan reises, er man å betrakte som inhabil, jf. NA-rundskriv nr. 2006/08. Lignende forhold kan også eksistere innenfor verkstedstilsynet, om enn i mindre utstrekning.

2. *Rolleblanding*

Stortingsmelding nr. 17 (2002 – 2003) ”Om Statlige tilsyn” peker på at tilsynsfunksjonen i større grad bør rendyrkes for å unngå at ulike roller kan komme i konflikt med hverandre. For at roller og oppgaver skal fremstå som ryddige overfor tilsynsobjektene og allmennheten bør ”formålene med [...] tilsynene i større grad klargjøres og rendyrkes [...]” (s. 10).

3. *Manglende prioritering*

Tilsynsaktiviteten har over lang tid hatt beskjedent omfang i mange av regionene (og før det på mange av vegkontorene). Ved manglende kapasitet på stasjonene har tilsynsoppgaver ofte blitt nedprioritert til fordel for oppgaver det er lokal etterspørsel etter (for eksempel forvaltningskontroll, førerprøver).

4. *Profesjonalitet og kompetanse*

Det er viktig at tilsynspersonalet har god kompetanse og opptrer profesjonelt. Dette oppnås best gjennom spesialisering.

Det er viktig at tilsynsarbeidet i fremtiden har det omfanget og den kvaliteten som er nødvendig for å ivareta den rollen etaten er pålagt på dette samfunnsområdet. I tillegg må habiliteten til medarbeiderne som utfører disse oppgavene sikres så godt som mulig, og vi må tydeliggjøre tilsynsrollen overfor publikum og tilsynsobjektene»

(Beslutningsnotat om tilsyn, 2007, Vedlegg 1)

Her påpekes det at både eksterne krav som stortingsmeldingen, og interne krav som kompetanse og rolleblanding, er medvirkende årsaker til endringen av tilsynet i Statens vegvesen.

I notatet beskrives det også hvordan spesialiseringen skal foregå, krav til kompetanse og kriterier for ansettelsen av leder og av ansatte. Iverksettelsen av en egen tilsynsavdeling skjedde i 2007 – 2008. Da ble seksjonen plassert i Veg – og transportavdelingen. Ved en større omorganisering i vegvesenet i 2010 ble

trafikanter og kjøretøy en egen regional avdeling. Da ble tilsynsseksjonen plassert innenfor denne avdelingen hvor de fortsatt er plassert i dag.

Før 2007 foregikk den periodiske kjøretøy kontrollen (EU-kontrollen) også på trafikkstasjonene, i tillegg til at den foregikk på ordinære verksteder. Det ble ført tilsyn med disse verkstedene og denne kontrollen ble utført av ansatte ved trafikkstasjonene. Dette kunne oppfattes som uheldig. Ansatte ved samme trafikkstasjon som utførte periodisk kjøretøykontroll i konkurranse med det private markedet førte også tilsyn med det samme markedet. Det ble sett på som et mulig hinder for den frie konkurranse og en uheldig rolleblanding. Det ble ført tilsyn med kjøreskolene og den kjøreopplæringen disse gav. Rekrutteringen til disse stillingene på trafikkstasjonene skjedde ofte fra kjøreskolebransjen. De hadde også tett kontakt som samarbeidspartener med hensyn til oppkjøring og faglige diskusjoner rundt føreropplæringen. Denne tette koblingen mellom tilsynsutfører og tilsynsobjekt, samt vanskeligheter med å prioritere tilsynsoppgavene var en viktig grunn for den organisatoriske endringen.

Ulikheter i organisering

Tilsynsseksjonene i landets fem regioner innehar de samme funksjonene. De har en seksjonsleder og ansatte som jobber med enten trafikanter eller kjøretøy saker. En region har plassert personalansvaret til lederne for de to faggruppene, mens de andre fire har valgt en koordinatorfunksjon for de to faggruppene. Det er også en forskjell regionene i mellom, hvor de geografisk har plassert sine tilsynsansatte. Noen regioner har få arbeidssteder, mens andre har spredt de tilsynsansatte på mange steder. Her er det også forskjeller på hvor mange trafikkstasjoner som er valgt som arbeidssted for tilsynsansatte. Som tabellen nedenfor viser er det relativt store regionale forskjeller. Totalt lokasjoner /kontorsteder betyr antall arbeidssteder tilsynsseksjonen har i den enkelte region. Det kan være regionskontor, vegkontor, eget lokale eller trafikkstasjoner.

Region	Sør	Øst	Vest	Midt	Nord
Antall ansatte	15	25	15	12	13
Totalt lokasjoner/kontorsted	9	2	7	3	6
antall trafikkstasjoner	8	0	5	1	3

Oversikt over ansatte/lokasjoner

Region sør har lederen for tilsynsavdelingen plassert på regionskontoret, mens de ansatte er plassert på 8 forskjellige trafikkstasjoner. Region øst har også lederen plassert på regionskontoret, men har de ansatte på 2 ulike steder og har valgt ikke å bruke trafikkstasjoner. Region Vest har nesten like mange lokasjoner som region sør, 7 stykker i alt hvorav 5 er trafikkstasjoner. Region midt har fordelt sine ansatte på 3 lokasjoner hvorav en er trafikkstasjon. Region nord har 6 lokasjoner hvor halvparten er trafikkstasjoner.

Metode

Jeg har valgt å bruke flere metoder for å hente inn informasjon som skal belyse problemstillingen. Hensikten med disse valgene er å få et godt nok grunnlag av informasjon slik at den belyser problemstillingen på en relevant og tilstrekkelig måte.

Som primærdata har jeg benyttet meg av intervju med ansatte og ledere i Tilsynsseksjonen og i Statens vegvesen generelt.

I tillegg har jeg søkt etter sekundær data som kan belyse problemstillingen, både i litteraturen og i saksarkivet til Statens vegvesen.

Valg av metode

Både spørreundersøkelser og intervjuer var relevante metoder for innhenting av data i forbindelse med min oppgave. Utfra problemstillingen kunne kvantitative metoder være aktuelle på lik linje med kvalitative metoder.

Mens det i kvantitativ metode dreier seg mest om utbredelse og antall, samt analyse og tall, blir det i kvalitativ metode lagt mer vekt på mening fremfor handling, men fra aktørenes eget perspektiv. I kvantitativ metode er det avstand til informantene og ofte store utvalg. I kvalitative metode er det små utvalg og nærhet til informantene. Undersøkelsesdesignet i kvantitative metode er strukturert og detaljert, mens det i kvalitativ metode er mer fleksibelt og åpent (Ryen, 2010).

I boka «mellom nærhet og distanse» sier forfatteren blant annet dette om kvalitative metoder:

«Men skal du få innsikt i grunntrekk og særpreg i et bestemt miljø, og ikke minst konkrete utviklingshistorier over tid – uten at du er så opptatt av hvor hyppig noen forekommer eller hvor vanlig noe er – så bør du bruke observasjon og kvalitative intervjuer» (Repstad, 2002, s. 18).

Jeg valgte kvalitative metoder for å innhente primærdata. Innenfor forskningsteorien finnes det mange ulike retninger innenfor kvalitativ forskning. Disse retningene kan bruke mye av de samme metodene, men de brukes på litt ulike måter. I mine intervjuer har jeg valgt å legge meg opp til den naturalistiske tradisjonen. Intervjuene er semi-strukturerte og følger noen hovedspørsmål, men fokuserer også på flyten i samtalen (Ryen, 2010).

Jeg har valgt denne metoden for å ha muligheten til å fange opp nyanser og innhold som kanskje ellers ville bli utelatt hvis spørsmålene var for konkrete og opplistede.

Ved å bruke funn fra respondentene, materialet fra andre undersøkelser og funn i faglitteratur bidrar dette til å belyse problemstillingen fra flere sider. På denne måten bidrar disse valgene til en viss form for triangulering som igjen bidrar til å øke validiteten av funnene(Ryen, 2010).

Jeg har intervjuet et utvalg av sentral personer knyttet til opprettelsen av tilsynsavdelingen. I tillegg til intervjuene så har jeg benyttet informasjon fra litteraturen. Denne informasjonen sammen med mine analyser av de funnene jeg har gjort vil danne grunnlaget for mine konklusjoner.

Intervjuer

I arbeidet med å finne aktuelle prosesser så var mitt utgangspunkt at jeg ville snakke med mennesker som kunne si noe om de problemstillingene jeg ønsket å få svar på. Ledere på ulike nivåer er ofte «selvskrevne» intervjuobjekter, men ikke alltid de mest aktuelle. Jeg brukte en del tid på å spørre meg frem for å finne ut av hvem som kunne gi svar på mine problemstillinger. Valget av intervjuobjekter var også påvirket av at problemstillingene berører tre ulike organisasjonsformer og ansatte med erfaringer fra den ene organisasjonsformen har nødvendigvis ikke innsyn eller erfaring med noen av de andre organisasjonsformene.

Disse hensynene gjorde at navnelistene på aktuelle intervjuobjekter ble relativt lang og at jeg med hensyn til tidsbruken og rammene for oppgaven var nødt til å begrense antallet noe. Det medførte også at jeg gjennomførte grundige samtaler med noen utvalgte respondenter og hadde mindre grundige samtaler med andre. Problemstillinger knyttet til antall respondenter er også belyst i metodelitteraturen. Ryen konkluderer med at det ikke finnes noen hovedregel for antall respondenter, men at fokus skal ligge på å få inn tilstrekkelig data (Ryen, 2010). Hva som er tilstrekkelig med data kan være vanskelig å avgjøre i forkant av intervjuene. Det var derfor viktig for meg å ha en åpen holdning til hvor mange og hvem jeg skulle intervju gjennom hele perioden med datainnsamling.

For at jeg skulle få inn tilstrekkelig data ønsket jeg å intervju de tre lederne tilsynsseksjonen i region sør har hatt siden oppstarten. Jeg ønsket også å intervju

nåværende leder for tilsyn seksjonen i region øst. I tillegg vil jeg intervju noen sentrale personer i vegdirektoratet som hadde vært med på opprettelsen av tilsynsseksjonene og som hadde med seg det historiske perspektivet frem til i dag. Det var også viktig å få noen ansatte i region sør med som intervjuobjekter. I alt ble det en liste på 8 personer som jeg valgte å intervju. I tillegg har jeg hatt samtaler med to personer som var ledere for trafikkstasjonene i perioden før opprettelsen av tilsynsseksjonen. Samtalene med disse handlet i stor grad om å få verifisert bilde av hvordan prioriteringene av personell skjedde og hvordan en forholdt seg til habilitet og rollekonflikt.

Jeg avtalte møtene ved å sende ut e-poster med informasjon om hensikten med intervjuet, forslaget til tidspunkter og la ved en intervjuguide. I intervjuguiden hadde jeg formulert noen spørsmål som var utgangspunktet for intervjuene og estimert at intervjuet ville ta ca. 1 time. Jeg brukte et utkast til intervjuguide som basis for to prøveintervjuer. Etter at disse var gjennomført korrigerte jeg intervjuguiden noe. Jeg endret oppsettet fra å være en oppstilling av konkrete spørsmål til å bli en omtale av ulike temaer som jeg kunne berøre i løpet av intervjuet. Jeg ble også oppmerksom på at alle spørsmålene eller temaene ikke var like aktuelle for alle intervjuobjektene å svare på.

Alle intervjuene med ansatte i Statens vegvesen enten de jobbet ut på trafikkstasjonen, på regionskontorene eller i vegdirektoratet ble gjennomført via videosamtaler (Lync). Det medførte at jeg hadde en elektronisk kopi av samtalene slik at jeg enkelt kunne gå tilbake å sjekke ut hva som var sagt. Jeg avsluttet ikke opptaket før hele samtalen var ferdig. På den måten unngikk jeg at det var vesentligheter som kom frem etter selve intervjuet, som ikke kom med på opptaket. Jeg hadde også en mulighet til å sjekke ut hvordan det var blitt sagt og i hvilken sammenheng. I arbeidet med oppgaven ble dette et ganske viktig poeng. Uttalelser som jeg hadde notert ned i løpet av intervjuet fremstod med et annet meningsinnhold når jeg bare leste ordene. Når jeg i tillegg sjekket ut samtalen på video fikk ordene eller sitatet et annet innhold. Dette bidro til at jeg i mindre grad tolket utsagnene fra intervjuobjektene og forhåpentligvis siterte de mer korrekt.

I tillegg ble det tatt notater under hvert intervju. Disse notatene ble renskrevet raskest mulig etter intervjuene var gjennomført. Intervjuene ble også gjennom

ført i løpet av tre uker i mars og en uke i april. Dette gjorde at jeg hadde med meg de første intervjuene i hukommelsen da jeg intervjuet de siste. Dette bidro også til at jeg kunne etterspørre og fordype meg i enkelte områder eller i enkelte utsagn.

Jeg gjennomført intervjuene med utgangspunkt i spørsmålene som var beskrevet i intervjuguiden, men det har ikke vært fulgt slavisk. Jeg anså det som viktig å ha en fri form slik at en kan følge svarene som kommer.

Denne intervjuformen er også beskrevet av Pål Repstad:

*... noen få kommentarer av og til for å holde informanten innenfor
hovedtema*

(Repstad, 2002, s.73)

Dette gjorde at de jeg intervjuet fikk snakke nokså fritt og at jeg fikk informasjon om andre ting enn det jeg konkret hadde spurt om. Fordelen med denne intervjuformen er at det kommer frem synspunkter og sammenhenger som jeg ikke hadde forutsett på forhånd. Det ligger også en utfordring knyttet til det å få intervjuobjektene til å holde seg til saken. I valget mellom en strammere intervjuform som kanskje ville ha gitt en smalere datamengde og en mer åpen form så har jeg valgt det siste. For meg var det viktig å ha en åpen holdning til det intervjuobjektene mente var viktig og essensielt, selv om det førte med seg en større datamengde å kategorisere.

I oppgaven har jeg brukt sitater fra intervjuene for å understreke et poeng eller et synspunkt. Jeg har ikke oppgitt hvem som har kommet med hvilke sitater. Sitatene er korrekt gjengitt, men det vil alltid være mulig å diskutere sammenhengen sitatene er gitt i og sammenhengen jeg har brukt dem i.

Øvrig datainnsamling

I tillegg til intervjuene som er primærdataene i oppgaven har jeg innhentet en del sekundærdata for å belyse problemstillingene ytterligere. Jeg har undersøkt i saksarkivet til Statens vegvesen for å finne frem relevante dokumenter som omtaler opprettelsen av tilsynsseksjonen. Jeg har også gjennomgått evalueringsrapporten fra omorganiseringen av Statens vegvesen i 2010. I tillegg har jeg gått gjennom organisasjonens oppbygging på intranettet. Ut fra beskrivelser og lister over ansatte fikk jeg frem en oversikt over hvordan de ulike

regionene hadde organisert sine tilsynsseksjoner med tanke på antall arbeidssteder. Denne oversikten ble kvalitetsikret ved at lederen for tilsyn i region sør sendte den ut til alle sine kollegaer i de andre regionene, som igjen gav tilbakemeldinger om at noen av tallene ikke stemte. Tilslutt satt jeg igjen med en kvalitetsikret oversikt over de ansatte i de fem regionene og hvilke arbeidssteder de hadde.

Styrker og svakheter i metodevalg

Jeg har valgt å se på problemstillinger knyttet til en organisasjon jeg selv jobber i. Det er flere utfordringer knyttet til dette. Det kan ligge forventinger til at en viser frem sin egen organisasjon på et fordelaktig måte. En slik forventning kan komme både fra organisasjonen selv men også fra den enkelte oppgaveskriver. Det kan også ligge en fare i at en forstår kritiske forhold bedre i egen organisasjon og at en derfor ikke opptrer så objektivt som en burde. I en metodeforelesning av Greness oppsummeres han dilemmaet med følgende karakteristikkk:

«det er som om en mus vil være en ørn»

(Greness, Videoforelesning, 2012,).

Altså en klar beskrivelse av utfordringene med å ta fugleperspektivet når en er en del av den samme organisasjonen en skal belyse.

Jeg valgte allikevel å undersøke et tema i min organisasjon da jeg er relativt nyansatt (mars 2012) og at jeg ikke er ansatt i den seksjonen som oppgaven omhandler. Mulige utfordringer har vært diskutert både med min leder og min veileder. Det viktigste punktet (som gjelder alle undersøkelser) er å være bevisst egen rolle og hvordan en sikrer seg best mulig forståelse for faktorer som kan påvirke(Ryen, 2010). Det betyr at jeg har et bevisst kritisk syn på de intervjuene jeg har gjennomført for å sikre at jeg i størst mulig grad er objektiv.

Metodelitteraturen har problematisert forholdet mellom intervjuer og intervjuobjekt eller forsker og forskningsobjekt på mange ulike måter.

Gjennomgående er det forståelsen av påvirkning som er viktig. Fra det makrososiologiske perspektivet som ser på samfunnsstrukturer og økonomi til mikrososiologi som har fokus på individnivå. Jeg har forsøkt å ha et bevisst forhold til min egen forforståelse, samtidig som jeg har prøvd å ha en forståelse av intervjuobjektens virkelighet(Ryen, 2010)

I selve intervju prosessen opplevde jeg at det var relativt greit å komme i kontakt med intervjuobjektene. Det at vi brukte videokonferanser (Lync) gjorde at vi kunne sitte på hvert vårt kontor og det ble ikke brukt mer tid enn den tiden intervjuet tok. Det elektroniske systemet er en innarbeidet kommunikasjonsform i Statens vegvesen og det bidro til at gjennomføringen stort sett gikk uten tekniske problemer. Det er annerledes å intervju en person via en pc skjerm enn å sitte i samme rom som personen. Opplevelsen var at dette ikke bidro til større forskjeller enn at det gikk problemfritt å samtale. Min opplevelse var også at intervjuobjektene var komfortable med denne formen.

Jeg har valgt ut litteratur som jeg mener har vært relevant for denne oppgaven. Dette utvalget kunne selvfølgelig vært større, men på den andre siden så gir rammene i oppgaven noen begrensninger. Jeg mener at det litteraturvalget som er gjort belyser problemstillingen på en best mulig måte. Jeg har også valgt å ta med noen teorier og litteratur referanser som har vært sentrale på mine tidligere Master of management programmer ved Handelshøgskolen BI. Det er gjort der disse teoriene forklarer eller gir mening til problemstillingen eller gir konstruktive bidrag til drøftingen av problemstillingen.

Validitet og reliabilitet

Validitet og reliabilitet er begreper opprinnelig fra den kvantitative tradisjonen innen forskningen. I kvalitativ sammenheng vil betydningen av ordene være troverdighet og pålitelighet. Har jeg undersøkt det jeg har sagt jeg skal undersøke og er funnene jeg har gjort pålitelige? Jeg mener selv at utvalget jeg har gjort, både i form av hvem jeg har intervjuet og det utvalget jeg har gjort med hensyn til sekundær data gjør undersøkelsene troverdige. De vil også være pålitelige innenfor temaets begrensninger.

Resultatene i denne oppgaven er nok i liten grad generaliserbart utover det den beskriver. Til det er både prosjektet for særegent og forskningsdesignet for begrenset. Men forhåpentligvis peker den på noen forhold som det kan være nyttig å ha med seg i andre endringsprosesser.

Analyse av data

Jeg har samlet inn data fra intervjuer, fra saksnotater og fra utredninger og offentlige publikasjoner. For å samle dataene har jeg valgt å kategorisere de ulike synspunktene og uttalelsene fra intervjuene. Jeg har valgt å kategorisere de i hovedbolker knyttet til undersøkelsesspørsmålene i intervjuguiden. I tillegg har jeg laget kategorier knyttet til organisering og til vegdirektoratets rolle. Ved å bruke en slik kategorisering blir det lettere å se sammenhengene mellom de ulike funnene og se på likheter og ulikheter.

I en slik naturalistisk analyseprosess er det et dilemma mellom virkeligheten og representasjonen av den. Det ligger som en forutsetning at det er intervjuobjektet sin representasjon av virkeligheten som avspeiles, ikke en objektiv beskrivelse av virkeligheten (Ryen, 2010).

I metodelitteraturen er det fokusert på at kvalitative undersøkelser ikke bare skal gjengi respondentene, men at det og da må ligge en eller annen form for analyse bak. Forskjellen på sosiologer og journalister blir brukt som eksempel (Ryen, 2010). Jeg skal ikke bare gjengi de funnene jeg har kommet frem til eller de svarene jeg har fått. Jeg skal også se funnene i sammenheng og gi et representativt utvalg av disse. Jeg har valgt å ta for meg svar og responser som kan knyttes til temaene jeg brukte i intervjuguiden. På en slik måte kan jeg kategorisere svarene jeg har fått og få en bedre oversikt. Det vil selvfølgelig også være relevant informasjon som kommer i tillegg til de temaene jeg har brukt i intervjuguiden. Der informasjonen har vært relevant har jeg tatt den med.

Analyse av kvalitative data betyr at en må redusere datamengden. Det har vært et poeng å begrense datamengden i utgangspunktet ved å være bevisst på antall intervjuobjekter. I tillegg vil datainformasjonen fra den enkelte bli ytterligere redusert gjennom kategoriseringene. Som en videre prosess i analysearbeidet har jeg valgt å fokusere i større grad på noen kategorier enn andre. Dette videreføres i drøftingsdelen der jeg tar for meg noe av de mest markante funnene og drøfter de opp mot teori. På denne måten vil jeg få en håndterbar mengde informasjon som jeg kan drøfte og på bakgrunn av drøftingene tilslutt konkludere. Metodikken jeg bruker vil forhåpentligvis bidra til at jeg tar med de mest relevante funnene og belyser disse opp mot det teoretiske utvalget jeg har valgt. Til sammen skal dette bidra til en valid og reliabel undersøkelse.

Teori

I dette kapittelet skal jeg redegjøre for hvilke teoretiske perspektiver og synspunkter jeg har valgt å bruke i denne oppgaven. Jeg har valgt å konsentrere meg om noen teorier jeg mener belyser problemstillingen min på en god måte. Teoriene er i hovedsak hentet fra pensumlitteraturen. Jeg har også valgt å supplere med noen teorier fra mine to andre masterprogram hvor det gir mening og belyser problemstilling eller datafunn ytterligere.

Endringsledelse som fag og program har lagt stor vekt på de organisatoriske fortolkningsperspektivene slik de er utarbeidet av Bolmann og Deal og beskrevet i boken «nytt perspektiv på organisasjoner og ledelse» (Bolmann og Deal, 2009)

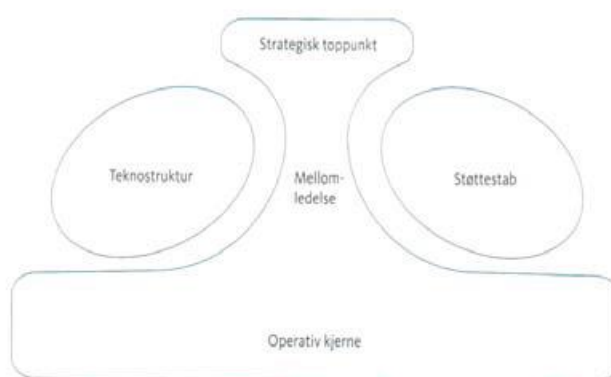
I denne teorien og på hele kurset blir det understreket at det ikke finnes noe rett og galt perspektiv. Det handler i større grad om evnen til å skifte perspektiv. Det er ikke et spørsmål om å finne den rette teorien eller metoden. Det er evnene til å forstå og fortolke helheten, kunne vurdere ulike aspekter og se på situasjoner med ulike briller som er det sentrale. En slik forståelse er på en måte en frihet. Man står friere til å velge innfallsvinkel eller metode og slik sett kan det oppleves som en frihet. Samtidig gjør det virkeligheten mer kompleks. Ulike innfallsvinkler, mange sannheter og mange måter å forstå en situasjon på vil gjøre hverdagen mer kompleks.

Fire perspektiver

Bolman og Deals opererer med fire forskjellige organisatoriske fortolkningsperspektiver. Det er det strukturelle, det human resource baserte, det politiske og det symbolske. (Bolman og Deal, 2009)

Det strukturelle perspektivet legger vekt, slik navnet tilsier, strukturene i en organisasjon. Den ser på oppbygging, arbeidsoppgaver, møtestruktur, arbeidsprosesser, kommunikasjonslinjer m.m. En organisatorisk struktur kan bygges på mange måter. Det er mange forskjellige hensyn å ta og måter å strukturere det på. Hvilke regler og retningslinjer skal man ha, hvem skal samarbeide med hvem og hvem skal bestemme over hvem. Hva kan knyttes til en vertikal struktur og hva kan knyttes til en horisontal struktur? Fra Webers byråkratiske modell har det som et svar på stadig større kompleksitet i organisasjoner blitt utviklet ulike modeller som beskriver strukturelle forhold. Blant annet Mintzbergs fem komponenter (Bolman og Deal, 2009). Det første

komponentet er den operative kjernen. Her skjer produksjonen, det grunnleggende arbeidet. Det andre komponentet er mellomlederne. Det er det administrative komponentet som styrer, koordinerer, kontrollerer og sørger for ressurser til det første leddet. Over dette leddet finner vi «Det strategiske toppunktet» Her befinner den strategiske ledelsen seg. De som trekker opp de store linjene og bestemmer retningen. I tillegg finnes det to komponenter som står ved siden av den administrative ledelsen. Det er teknostrukturen som består av spesialister og analytikere som bistår med standardiseringer, kontroller og prosedyrer. Den siste komponenten er stabsfunksjoner. Her plasseres ulike støttefunksjoner for den øvrige driften.



Mintzbergs grunnmodell

Hvordan en organiserer og strukturerer den aktiviteten som skal foregå i en organisasjon vil variere. Det vil bestandig være dilemmaer knyttet til hvor mye og hvor lite, hvor stramt eller løst, hvor hierarkisk eller sjølstyrt en velger å strukturere organisasjoner.

Det andre perspektivet vektlegger hva organisasjoner og mennesker gjør med og for hverandre. Human resource perspektivet bygger blant annet på Abrahams Maslows teorier om behovshierarkiet og McGregor sine teorier om forhåndsantakelser i den såkalte X og Y teorien. Utgangspunktet er at mennesket vil realisere seg. Det ligger en innebygd drivkraft i mennesket som gjør at kontroll og straff ikke er det mest fruktbare motivasjonsmiddelet. Mening og tilfredsstillelse i arbeidet er viktige elementer i dette perspektivet. I dette perspektivet er også psykologiske teorier om hvordan mennesker oppfatter seg selv og sine omgivelser sentralt. I boka til Boman og Deal refereres det til

arbeidene til Argyris og Schön og deres handlingsteorier. Den mellommenneskelige samhandlingen kan fort bli preget av individenes selvforsvar og behov for kontroll. Folk har bruksteorier eller programmer for sin atferd som legger vekt på selvforsvar og ha kontroll over andre, hevder Argyris og Schön. Dette vil hemme produktiviteten. Som et motsvar til dette utviklet de en modell basert på verdier som gjensidighet og læring (Argyris og Schön i Bolman og Deal, 2009). Det fokuseres på den sosiale intelligensen hvor sosiale ferdigheter blir understreket. Sosiale ferdigheter omfatter evnen til selvinnsikt, evnen til innsikt i andre og evne til å håndtere følelser og sosiale relasjoner.

Det tredje perspektivet vektlegger det organisatoriske fremfor det individuelle. Det retter fokuset mot de politiske kreftene som påvirker organisasjoner. Dette perspektivet kan sammenfattes i fem grunnsetninger. Organisasjoner er koalisjoner av forskjellige individer og forskjellige interessegrupper. Det er varige motsetninger mellom medlemmene av koalisjoner når det gjelder overbevisninger, verdier, virkelighetsoppfatninger, kunnskap og interesser. Viktige beslutninger handler stort sett om fordeling av knappe ressurser. Dette medfører at konflikter er sentrale i organisasjoners liv. Mål og beslutninger blir da et resultat av kjøpslåing og forhandlinger mellom ulike individer og interessegrupper. I dette perspektivet pekes det også på begrepet makt og kildene til makt i en organisasjon.

Dette perspektivet tydeliggjør også utfordringene for lederne. Utfra et slikt syn på organisasjoner må lederne ha fokus på:

1 Finne frem til relevante relasjoner

2 Kartlegge hvem som kan tenkes å gjøre motstand, hvorfor og hvor sterkt.

3 Bygg relasjoner til potensielle motstandere overalt der det er mulig og legg på denne måten til rette for kommunikasjon, opplæring og forhandlinger

4 Hvis punkt 3 slår feil. Bør du omhyggelig velge ut mer subtile eller kraftfulle metoder.

(Kotter 1985 i Bolman og Deal, 2009)

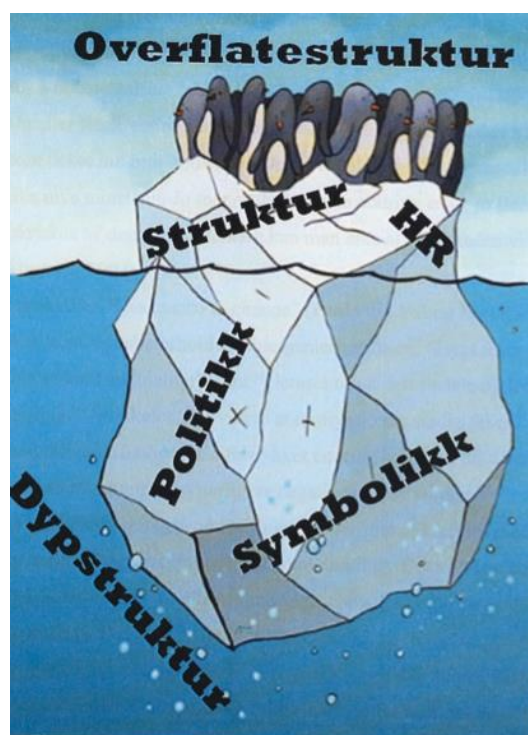
Det politiske perspektivet fokuserer på makt, knappe ressurser og ulike interesser. Dette fokuset vil også se på organisasjoner i en samfunnsmessig sammenheng.

Hvilken makt har organisasjoner overfor samfunnets utvikling og demokratiske institusjoner?

Det fjerde og siste perspektivet er «Den symbolske rammen». Perspektivet vektlegger det komplekse og flertydige og tanken om at symbolene formidler mening i arbeidet og gir kulturen forankring.

At de ansatte har åpne dører til sine kontorer kan betraktes som at de ønsker å være åpne og tilgjengelige. Bruk av uniformer kan symbolisere makt og enhetlighet. I et symbolsk perspektiv vurderes organisasjoner like mye utfra sin fremtreden som utfra resultater. Organisasjoner kan betraktes som et teater, hvor det spilles ulike roller.

De fire ulike perspektivene berører og også ulike deler av en organisasjon. Hvis vi bruker isfjellet som en metafor på en organisasjon så er det en liten del vi ser som representerer overflatestrukturene. Her vil perspektivene Human resources og det strukturelle perspektivet ligge. Under overflaten så befinner det seg det vi kan kalle dypstruktur. Det er representert ved perspektivene politikk og symbolikk, altså de forholdene i en organisasjon som ikke er så lett å få øye på eller sette konkrete ord på men som påvirker i stor grad.



(Handouts, samling 2 Endringsledelse, 2012)

I ledelse og spesielt ledelse av endringsprosesser er det viktig å ha en forståelse for at organisasjoner er mange ting og at de kan sees på med forskjellig briller. Hensikten med slike skifter av perspektiv er å få en litt større del av helheten med i en forståelsesramme.

Endring i åtte steg

John Kotter har beskrevet åtte steg eller kommunikasjonsfaser som han mener er viktige ved gjennomføring av endringer (Bolmann og Deal, 2010). Utgangspunktet hans er undersøkelser av hva som gjorde at endringsprosesser ikke var suksessfulle. Han fant åtte ulike fellestrekk for endringsprosesser som ikke lyktes. Ved å oversette disse fellestrekkene slik at de beskriver suksesskriterier kom han frem til åtte steg som er viktige for å oppnå suksessfull endring.

Det første steget er å skape en forståelse for viktigheten av endringen. Han bruker betegnelsen «creating a sense of urgency». Organisasjonen må føle at det brenner litt under bena deres. Da vil de bedre være i stand til å gå inn i endringsmodus. Neste steg er å samle en kraftfull koalisjon. Både ledere og ansatte må stå sammen i endringsprosessen. Det er viktig å overbevise et tilstrekkelig antall ledere og ansatte slik at de kan fronte og være med på endringsprosessen. Steg tre er å skape en visjon for endringen. Den må kunne oppsummeres i noen setninger og være et tydelig budskap ut i organisasjonen. Det fjerde steget er å kommunisere denne visjonen ut i organisasjonen. Den har liten verdi hvis den forblir en setning i en liten ledergruppe. Det femte skrittet er å fjerne hindringer. Det er viktig å ha fokus på at strukturer, ansatte, regler og rutiner støtter opp om den endringen som skal skje. Når noe endres vil trolig noe av det gamle være barrierer for det nye. Disse må identifiseres og fjernes. Det sjette steget er å feire små seire. Vis de ansatte og hele organisasjonen at den er på rett vei ved å lage små målsettinger og feire når disse er oppnådd. Dette har stor psykologisk verdi og vil fremme pågangsmot og entusiasme for endringsprosessen. Det syvende steget er å bygge på endringene. Ikke tror at seieren er i havn for tidlig. Bruk mulighetene som ligger i de korte målene, se etter forbedringer og bygg endringene på suksessfaktorene. Det åttende steget er å innlemme endringen i organisasjonskulturen. Visjonen og verdiene for endringen må synes hver dag. Vær bevisst på bruken av nøkkelpersonell som du vet støtter endringen og få «det nye» til å bli en del av organisasjonskulturen (Bolman og Deal, 2010).

Endringsrommet

Andre teoretikere beskriver endringsprosessen på en annen måte. I boka «Endringsledelse og ledelses endring» beskriver forfatterne flere måter å forstå endringsprosessene på (Hennestad og Revang, 2012). Det beskrives flere måter å forstå prosessene som foregår når en skal gå fra en nå situasjon til en ønsket situasjon. Lewins tre stegs modell; unfreeze – move – refreeze beskriver den endringen som må skje for å få til bevegelse. Noen systemer og strukturer må løses opp for å kunne beveges. Andre teoretikere har bygget på denne modellen og lagt til flere stadier. Bullock og Batten har fire faser (utforskning – planlegging – handling – integrering), Beckhard bruker seks faser (diagnose – strategi – plan – utdanning – konsultasjon – trening) og Johnstone og Pettigrew bruker også seks ord på sine faser (oppmerksomhet – aksept – problemforståelse – planlegging – handling – stabilisering). De ulike modellene er litt ulike beskrivelser av den samme hendelsen, å bevege seg fra nåsituasjon til en ønsket situasjon. Når er slike modeller ment å forenkle for å forklare. Det er reist kritikk om at dette blir en for enkel måte å beskrive prosessene på. De beskriver prosessene som om de foregikk linjert og sekvensielt. De kritiseres for å være «under sosialisert» det vil si at de ikke tar innover seg at virkeligheten er lokal og sosialt konstruert. Det har også kommet forsvar for blant annet Lewins modell hvor noe av denne kritikken tilbakevises (Burnes, 2004)

Forfatterne Hennestad og Revang tar til orde for en forståelse og for en modell som kan forstås som en fasemodell men som også må ha i seg at den kan avvikes og improviseres. De beskriver fasene som:

forankring – organisatorisk aksept – ny handling – stabilisering.

(Hennestad og Revang, 2012)

Det understrekes at de ulike fasene mer er sykluser eller bølger og at de også kan bevege seg litt frem og tilbake. Dette fokuset på at utvikling eller endring ikke beveger seg linjert er et sentralt aspekt hos Hennestad og Revang. De peker på at det må skje en bevegelse i organisasjoner fra en oppfattelse eller en intensjon til en praktisk bevissthet. De bruker sosiologen Giddens begreper discursive consciousness og practical consciousness. (Hennestad og Revang, s.157, 2012). Denne diskursive bevisstheten betyr at en kan snakke om endring. En kan ha en forståelse for hvilke endringer som må skje i en bedrift eller i en kultur. Når vi får

et grep om dette har det åpnet seg en mulighet for endring, et «endringsrom». I dette rommet som er mellom nåsituasjon og ønsket situasjon kan det utvikle seg en praktisk bevissthet (practical consciousness). For å forklare de prosessene som foregår i en slik fase, i et slikt rom brukes det sosiologiske begrepet liminalitet. Det beskriver en utvikling som skjer hvor en står midt oppi endringen. En har ikke helt forlatt det gamle, men har begynt på noe av det nye. Begrepet fokuserer på at utviklingen skjer gradvis. En lignende beskrivelse av utvikling er gjort av Tuckman i hans beskrivelser av teamutvikling. Han mente at etableringene av nye team gikk gjennom fasene storming – norming – preforming – adjourning (Forsyth, 2010). Her vektlegges det også det kaotiske og stormfulle perioden når noe går fra en tilstand til en annen, men at den etter hvert også finner sin form, sine normer og sin struktur. Også innenfor denne teorien har det vært diskusjoner om at utvikling ikke følge slike linjære modeller, men beveger seg både frem og tilbake, i bølger eller i sykluser. Hovedbudskapet slik jeg forstår det er fokuset på alle de prosessene som foregår når vi skal gå fra en nåsituasjon til en ønsket situasjon. I slike styrte prosesser må en være klar over hva som settes i gang prosesser og man må ha en plan for hvordan en skal håndtere det.

Motstand

I dette endringsrommet hvor ting er unfreezed, liminelt og stormende, for å bruke noen av begrepene litteraturen opererer med, hva er det som understøtter og hva er det som motvirker endring? Overordnet handler dette selvfølgelig om hvem som er med og hvem som er mot. Hvor mange som er i hvilken gruppe og hvor sterke/innflytelsesrike de er.

Beckhard og Harris har laget en enkel matematisk modell som viser innholdet i motstandsbegrepet..

$$E=(A+B+C)>X$$

$$E= \textit{endring}$$

$$A= \textit{nivået på tilfredshet ved status quo}$$

$$B= \textit{Ønskelighet av den foreslåtte endringen eller fremtidstilstanden}$$

$$C= \textit{endringens praktiserbarhet}$$

$$X= \textit{«kostnader» ved å forandre}$$

$$\textit{Summen av parentesen må være større en X hvis vi skal få til forandring.}$$

Matematiske formler kan kanskje være en litt for enkelt måte å beskrive menneskelige handlinger. Motstand mot endring kan være at mennesker engster seg for det ukjente. Det kan være uformelle maktbaser i organisasjoner som ser sin posisjon som truet eller det kan være at de formelle strukturene i en organisasjon som ser sin posisjon og makt angrepet ved en endring. Noen beskriver motstand mot endring mer som barrierer, både personlige og organisatoriske. Ofte tenker man på motstand som noe negativ, noe som må fjernes. Men motstand kan også være positiv og nødvendig. Motstand i form av kritisk blikk kan være avgjørende for gjennomføringen av en endring. At ledelsen ikke bare omgir seg med «ja-mennesker» aktivt søker kritiske røster kan være en viktig suksessfaktor i endringsprosesser. I prosjektledelse snakkes det om å omfavne usikkerhet (umbrace uncertainty) som en måte å komme mulige fallgruver i møte. Noe av den samme tankegangen kan brukes om motstand og synet på motstand. Det hjelper ikke å ignorere den motstanden som finnes. Den må frem i lyset og en må forholde seg til den.

I en artikkel av Beer og Eisenstat «The silent killers of strategy implementation and learning» beskrives noe av denne motstanden (Beer og Eisenstat, 2000). I artikkelen identifiseres seks årsaker til at endringen ikke får gjennomslag. De peker på en ovenfra og ned holdning eller en «la det skure og gå» holdning fra den øverste ledelsen. Det pekes også på at det er en utydelig eller uklar strategi og prioriteringer som står i konflikt med hverandre. Ledelsen utgjør et ineffektivt team, det er dårlig vertikal kommunikasjon, det er dårlig koordinering mellom funksjonene og det er inadekvat eller for dårlig linjeledelse. For at endringsprosesser skal kunne gjennomføres må de seks årsakene møtes og reformuleres til seks hoved muligheter. Ledelsen må omfavne paradoksene i styringssystemer som er fra toppen og ned og signaler som kommer nedenfra og opp. Det må også utarbeides en tydelig strategi og klare prioriteringer. Ledelsen må utgjøre et effektivt team som innehar ledelses ferdigheter. Det må være en åpen vertikal kommunikasjon, effektiv koordinasjon mellom de ulike delene av virksomheten (Beer og Eisenstaat, 2000).

Kunnskapsdeling og utvikling

Kommunikasjon og åpenhet blir poengtert av flere. I Norge har denne faktoren blitt sett på som så viktig at den i noen sammenhenger også er lovbestemt jf. arbeidsmiljølovens bestemmelser om informasjon og drøfting (AML, 2005). I endringsprosesser er det svært viktig at det er åpen kommunikasjon når den nye virkeligheten skal konstrueres.

Begrepet «Hallway» er brukt for å illustrere de arenaene hvor det foregår diskusjon og meningsutveksling mellom kollegaer. Hennestad og Revang refererer til artikkelen «Organizational dynamics» av Nancy M. Dixon når de skal forklare begrepet. Tankesettet som ligger bak begrepet har følgende karakteristika:

- Diskusjon heller enn enetaler
- Egalitær deltakelse
- Perspektiv mangfold
- Dialog som ikke er ekspertbasert
- Deltaker genererte databaser
- Felles erfaringer
- Uforutsigbar resultater

Det siste punktet beskriver mer at en ikke vet hva som vil komme ut av prosessene, at en ikke har svaret på forhånd (Hennestad og Revang, 2012).

Artikkelen til Nancy Dixon inspirerte også arbeidslivsinnstituttet i Sverige til å bruke ideene på sin egen arbeidsplass. Instituttet gjennomførte, i samarbeid med Dixon en undersøkelse der de først gjennomførte intervjuer med ansatte som satt i et ordinært kontorlandskap. Dixon intervjuet de om følgende forhold:

- ✓ *Deres egne prosjekter*
- ✓ *Hva var oppgavene eller misjonen til instituttet*
- ✓ *Hvor ofte stikker du innom kollegaer for en kort prat*
- ✓ *Hvordan tror du at du kommer til å bruke researchers square?*

Etter noen måneder flyttet de ansatte inn i en ny bygning. Der var det etablert et researchers square. Hun foretok intervjuene på nytt og fikk dramatisk forskjellige

svar. De ansatte visste mer om de andres forskningsprosjekter og hadde i større grad en felles opplevelse om hva instituttets misjon eller oppgave var. Synet på dette felles område var endret til å bli positivt omtalt, i stor grad brukt av de ansatte og mange mente at de hadde lært av sine kollegaer gjennom denne uformelle møteplassen (nancydixonblog, 2012). Eksempelen forsterker poenget med at kommunikasjonen og dialogen mellom de ansatte er viktige prosesser.

Dixon ser for seg kunnskapsutvikling slik at «Hallways» er stadiet mellom tanker som utvikles hos den enkelte og tanker som er gjeldene for hele organisasjonen. I boka «Managing knowledge work and innovation» refereres det til noe av det samme i det filosofiske begrepet «ba» (Newell, m.fl., 2009). Uttrykke «ba» er japansk og uttrykker «a context which harbours meaning» På norsk kan det oversettes til en kontekst eller en sammenheng hvor en kan dele og utvikle mening. Sett i sammenheng med kunnskapsutvikling har dette begrepet betydning for hvordan vi tenker rundt menneskers håndtering av kunnskap. Det vektlegger relasjoner og samhandling. Boken opererer med en tydeliggjøring av de ulike begrepene vi har om kunnskap. Den skiller mellom data, informasjon, kunnskap og visdom. Dette er en viktig presisering som understreker den bearbeidelse som finner sted fra vi benytter oss av data til vi kan bruke den som kunnskap og visdom. I boka «Slik skapes kunnskap» er også begrepet «ba» brukt (Krogh, Ichijo, Nonaka, 2011). Her knyttes det også til omsorg og forståelsen av at omsorg er et viktig element i kunnskapsutvikling

«... begrepet omsorg har størst betydning i organisasjonen når ledelsen forstår betydningen av å utvikle en kontekst hvor kunnskap skapes og deles på fritt grunnlag.

(Krogh, Ichijo, Nonaka, 2011, s. 65-66)

Forfatterne utdyper omsorgsbegrepet ved å vektlegge dimensjoner som gjensidig tillitt, aktiv empati, adgang til hjelp, ingen fordømmelse og pågangsmot. Når slike begreper for å prege et arbeidsmiljø gir det, etter forfatterens mening, et godt grunnlag for kunnskapsutvikling.

Både begrepene «ba» og «Hallways» vektlegger det sosiale aspektet ved kunnskapsutvikling. Det er mellom mennesker, i den sosiale relasjonen at

forståelsen av kunnskap vokser frem og hvor den utvikles til å bli håndterbar og forståelig for flere.

Varig Endring?

For at endringene skal resultere i noe, at den skal bli varig eller at den ikke faller tilbake til gammelt mønster må det jobbes på flere plan. Teknologiske og strukturelle tiltak må innrettes slik at de støtter endringsprosessene. Endringer er også sosiale prosesser. Hvordan de ansatte snakker sammen om endringene, hvilke muligheter de har for påvirkning, og hvilken opplevelse de har av hvordan endringene vil påvirke dem vil være viktige. Dette er spesielt viktig jamfør det jeg tidligere har skrevet om kunnskapsdeling og utvikling.

Dette tydeliggjør to viktige prosesser i endringsledelse. Når en organisasjon eller bedrift skal endre større eller mindre deler av sin virksomhet vil det alltid påvirke både driftsprosessene eller det som knyttes til management begrepet og det vil påvirke endringsprosessene eller det som knyttes til ledelse. Fokuset på driftsprosessene eller bytte prosessene blir ofte forsømt. Disse prosessene trengs også å styres. Hennestad og Revang kaller det instrumentell endringsledelse (Hennestad og Revang, 2012). Hvordan en jobber med den instrumentelle endringsledelsen kan være forskjellig utfra hvordan en tenker om endring. Ser man på det som et brudd, noe man har planlagt ferdig og så skal iverksette eller er fokus mer på å se dette som en prosess som må skapes. I boka «Endringsledelse og ledelses endring» poengterer forfatterne at det ikke er gitt at en får til endring selv om det settes i verk mange prosesser og tiltak for å oppnå det. De viser også til artikkelen «The fallacy of programmatic change» i Harvard Business Review

Visjon, endringsmål og nye konsepter utvikles, fulgt av kick-of tiltak, som i bestefall igjen følges av tiltak som endringsseminarer og understøttende og forklarende materialet. Feilslutningen er i følge artikkelen antakelsen om at nye handlinger og handlingsmønstre blir forstått gjennom å bli hørt og snakket om for så å finne veien ut til praksis»

(Hennestad og Revang, s.240, 2012).

Det samme fokuset har Michael Fullan i boka «Change leader». Han sier at de mest effektive lederne tar utgangspunkt i praksis for å finne ut hvordan de kan forbedre og endre organisasjonen for så å søke støtte i teorier og forskning

(Fullan, 2011). Utgangspunktet her er altså å bruke den praksisen man står i og jobbe med å finne forbedringer og løsninger utfra det. Et slikt fokus vil få de ansatte til å tilegne seg nye holdninger, situasjonsforståelse og handlingsmønstre. I boka « the knowing – doing gap» poengteres noe av det samme. Det er gjennom å gjøre ting en får erfaringer og kunnskap som er relatert til den virkeligheten en står i.

«Taking action will generate experience from wich you could learn»

(Pfeffer og Sutton, 2000, s.6)

Kunnskap og forståelse for hvilke mekanismer som trår i kraft i endringsprosesser er viktig. Det gjelder ikke minst forståelsen for de mellommenneskelige prosessene som skjer.

En av foreleserne på programmet Endringsledelse, Patrick Verde, hadde følgende budskap på en av sine presentasjoner:

Endringsledelse dreier seg om læringsledelse

Fokus på relasjoner – arenaer - prosesser

(Patrick Verde, Handouts, 2013)

Jeg synes det gir en god oppsummering av det teoritilfanget jeg har valgt å bruke for å belyse problemstillingen i denne oppgaven. Endring handler om å gjøre noe på en annen måte. I det så ligger det et læringsaspekt. For å forstå læring så må man holde fokus på relasjonene mellom mennesker, man må ha fokus på hvor dette skjer, på hvilke arenaer og man må ha fokus på de prosessene som dette skaper.

Analyse av data

I dette kapittelet skal jeg redegjøre hvor hvilke funn jeg har gjort og hvordan jeg har valgt å systematisere og analysere disse.

Det er selvfølgelig helt nødvendig å sammenfatte og kategorisere data slik at de fremstår på en måte som gir mening. Derfor vil jeg først si noe om hvordan jeg har valgt å systematisere dataene for deretter å konkretisere hvilke kategoriseringer jeg har gjort. Avslutningsvis presentere jeg det som er blitt mine utvalgte funn fra undersøkelsene.

Dataene er innhentet gjennom intervjuer, innhenting av informasjon fra sakspapirer og korrespondanse mellom regionene og vegdirektoratet. Jeg har fulgt metodegrunnlaget slik det fremgår i kapittelet om metode. Utfordringene var å finne frem til en riktig kategorisering av datafunnene og at jeg valgte ut relevante synspunkter og meninger fra intervjuene. Dette viste seg å være mer utfordrende enn jeg hadde forventet på forhånd. I de første intervjuene så kom det frem opplysninger om at Vegdirektoratet hadde bidratt med å lage prosedyrer og rutiner som skulle brukes i alle regionene. Dette var en grei saksopplysning som jeg i første omgang ikke festet meg noe særlig ved. At et direktorat bidro på denne måten var normalt og nødvendig reflekterte jeg. Etter som dette forholdet ble nevnt av flere forsto jeg etter hvert at dette var noe som ble sett på som avgjørende. Men det var ikke før jeg i prosessen med å koble funn i data materialet med relevant teori at jeg koblet opplysningene og forsto at dette kunne være et sentralt element. Jeg måtte gå tilbake til intervjuene for å sjekke om jeg hadde valgt ut alle uttalelsene som gikk på Vegdirektoratets rolle i utarbeidelse av rutiner og prosedyrer. Slike frem og tilbake prosesser var det flere av i arbeidet med å analysere dataene. Riktig nok helt i tråd med det metodelitteraturen foreskriver, men allikevel overraskende nok for meg og en viktig erkjennelse om at dataanalyse er en omfattende og tidkrevende prosess.

For å strukturere alle opplysningene jeg samlet inn gikk jeg gjennom og kategoriserte uttalelsene og synspunktene fra intervjuene inn i de ulike spørsmålsstillingene i intervju guiden. I tillegg opprettet jeg noen kategorier som ikke var beskrevet i intervjuguiden, men som hadde fremkommet under intervjuene og som var relevante for å besvare undersøkelsesspørsmålene i oppgaven. Dette dreide seg i hovedsak om organiseringen i de ulike regionene. I

utgangspunktet hadde jeg planlagt å se på forskjeller mellom region sør og region øst. Ut fra de opplysningene som kom frem under intervjuene så ble det aktuelt å samle inn informasjon om de andre regionene også. Det ble også tydelig at vegdirektoratet hadde spilt en sentral rolle i utviklingen av den nye seksjonen. Detaljer rundt denne rollen ble sentral underveis i arbeidet med informasjonsinnhenting.

Ut fra en slik kategorisering ble det lettere å vurdere de ulike utsagnene/opplysningene som intervjuobjektene kom med. Informasjon fra beslutningsnotater, utredninger og datainnsamlinger ble kategorisert etter samme prinsipper.

Den utsendte intervjuguiden ble brukt som utgangspunkt for alle intervjuene. Jeg har brukt undersøkelsesspørsmålene til å kategorisere de innkommende svarene fra intervjuobjektene. Der det er aktuelt har jeg supplert med data innhentet på annet vis. Direktesitat fra intervjuobjektene er skrevet inn i kursiv.

Aktuelle funn

Det første spørsmålet i intervjuguiden var knyttet til kjennskapen til beslutningsnotatet fra etatsledermøte som ble sendt ut til alle regionene med beskjed om å opprette egne tilsynsseksjoner. I dette notatet ble det referert til fire hovedbegrunnelser for opprettelsen. Disse begrunnelsene var habilitet, rolleblanding, prioritering og profesjonalitet/kompetanse. Alle som ble intervjuet ble spurt om de hadde kjennskap til disse hovedområdene. Undersøkelses spørsmålene fra intervjuguiden er gjengitt i uthevet skrift.

Ved opprettelsen av tilsynsavdelingen var det 4 hovedområder som var viktige begrunnelser endringen. Kjente du til disse?

Flertallet av de som ble intervjuet kjente godt til de fire hovedområdene. De som ikke hadde vært med fra starten av kjente ikke til ordlyden, men var kjent med innholdet i områdene og at disse var bakgrunnen for opprettelsen av tilsynsseksjonen. Det var ulik oppfatning hva hvilken av de fire områdene som hadde vært mest avgjørende for opprettelsen. Det ble pekt på at habilitet spørsmålet i stor grad forsvant når ordningen med periodisk kjøretøy kontroll ble avviklet ved trafikkstasjonene. Prioriteringen av tilsynsoppgavene ble selvfølgelig mye lettere å prioritere og det var stor enighet om at dette var en riktig vei å gå.

Flere av intervjuobjektene peker også på punktet om profesjonalisering og kompetanse som et viktig punkt. En uttrykte det på denne måten:

Tilsynsvirksomheten er et forbilde når det gjelder forvaltningskvalitet

Kvaliteten på saksbehandlingen er i følge alle intervjuobjektene blitt mye bedre og mye mer profesjonell.

Fra de som jobbet med opprettelsen av tilsynsseksjonene var notatet godt kjent. Det ble også brukt aktivt i arbeidet med å opprette seksjonene.

Slik du oppfatter tilsynsavdelingen, i hvilken grad har de lyktes i å nå de foreskrevne målsettingene?

Her svarer alle intervjukandidatene at de i stor grad opplever at målsettingene er nådd. De beskriver at habilitetsspørsmålet stort sett ble borte når vegvesenet avvirket den periodiske kjøretøy kontrollen (eu-kontrollen) i egne lokaler. Dette skjedde i 2008 -2009, rett etter opprettelsen av tilsynsseksjonene. For å unngå rolleblanding forteller intervjuobjektene om flere ulike tiltak som ble satt i verk. I oppstarten ble det vektlagt at de som ble ansatt ikke skulle drive tilsynsoppdrag i sitt eget geografiske område. De ble satt til å føre tilsyn i andre geografiske områder enn der de hadde gjort dette tidligere, eller de hadde et bevisst forhold til dette og unngikk å føre tilsyn der de kunne komme i en rollekonflikt.

At prioriteringene av tilsynsoppgavene ble enklere når det ble dannet en egen seksjon sier seg selv, men det er tydelig at det ble lagt vekt på at seksjonene skulle ha tilstrekkelig personell slik at de kunne gjøre en god jobb. Både ressursene som ble stilt til rådighet og avgivelsen av ressurser fra den enkelte trafikkstasjon fremstår som en tydelig prioritering av oppgaven og ikke minst, som et ønske om at de skal lykkes.

Målsettingen om at tilsynspersonalet skulle ha kunnskap og ferdigheter slik at

«tilsynsarbeidet i fremtiden har det omfang og den kvaliteten som er nødvendig for å ivareta den rollen etaten er pålagt på dette samfunnsområdet»,

(Beslutningsnotat, 2007)

slik det formuleres i beslutningsnotatet er det området de fleste intervjuobjektene kommenterer på. Det er helt tydelig at de aller fleste mener at her har man kommet langt i å nå den foreskrevne målsettingen. Opplæringen i felles metodikk, møtestrukturen, organiseringen i faggrupper, utarbeidelse av presedensarkiv og utarbeidelse av felles regler og rutiner blir nevnt som faktorer som har bidratt til denne positive utviklingen. Dette har også bidratt til en økt profesjonalisering av tilsynsarbeidet.

Hva har dine erfaringer med implementeringsprosessen vært?

De som deltok i implementeringsprosessen beskriver en nybrotts tid som de har gode erfaringer med. Det var stor forståelse for nødvendigheten av å innføre endringen og det var stor kreativitet og positivitet for å utvikle den så godt som mulig.

Utgangspunktet for opprettelsen av tilsynsseksjonene var at det ikke skulle ansettes flere folk. Lederne for de regionale seksjonene ble ansatt først og deretter kunne de ansatte på trafikkstasjonene «søke» seg til de ledige jobbene. Hvem som skulle få hvilke jobber ble tilslutt avgjort av lederne for de avgivende enhetene. I region sør gir tilbakemeldingene fra intervjuobjektene et inntrykk av at denne prosessen gikk veldig greit for seg. En kunne sett for seg at det kunne bli kritiske hendelser ved en slik avhending av ressurser til en ny enhet, men det er ingen tilbakemeldinger om konflikter på dette området.

Lederne for de avgivende enhetene hadde jo selv erfaring fra å nedprioritere tilsynsoppgavene slik at de stort sett var velvillig innstilt på å gi den nye seksjonen den nødvendige kompetansen. I region sør hadde lederne på Trafikant og Kjøretøy besluttet at de ansatte som fikk jobb i tilsynsseksjonen kunne fortsette å ha sitt arbeidssted på sine respektive trafikkstasjoner. Dette bidro til at det var mange som ønsket seg over til tilsynsseksjonen. I region øst kom de til motsatt konklusjon. Der var det ikke aktuelt å ha kontorsted på en trafikkstasjon og det bidro til at få søkte seg til kjøretøydelen av tilsynet.

Det var ikke bestemt på forhånd hvordan kontakt med vegdirektoratet skulle være. I implementeringsprosessen ble det avholdt møter mellom lederne for regionene og vegdirektoratet. Dette ble ansett som så vellykket at det etterhvert inngikk som en del av den ordinære organiseringen.

De nyansatte lederne på tilsynsseksjonene måtte kurses sammen i kvalitetsledelse. Dette gav de et felles utgangspunkt og en felles forståelse for den metodikken som skulle prege tilsynsseksjonene.

Tilsynsavdelingene er litt ulikt organisert i regionene, hvilke konsekvenser mener du det har hatt for måloppnåelsen?

De aller fleste intervjuobjektene sier at den forskjellen som finnes i organisering ikke kan knyttes til graden av måloppnåelse. Det er valgt ulike måter å forholde seg til hvor de interne søkerne på tilsynsjobbene skulle ha kontorplass. Den eneste kommentaren som er knyttet til organisering og måloppnåelse har handlet om at noen regioner fikk en vanskeligere rekrutteringsprosess og dermed kunne sies å ha lavere måloppnåelse enn de andre, på det tidspunktet. I forbindelse med et spørsmål om organisering ble det påpekt at region Nord med fordel kunne plassert sine ansatte i nærheten av trafikale knutepunkter. På den måten vil de lettere og mer effektivt kunne reise ut å gjennomføre kontroller. Indirekte kan det derfor argumenteres med at ulik organisering kan ha noe å si for kvantiteten i måloppnåelsen.

Slik tilsynsseksjonene fremstår i dag er det ingen av intervjuobjektene som tilskriver ulik organisering noen kobling til graden av måloppnåelse.

Hvor fritt stod regionene til å organisere dette og i hvilken grad var vegdirektoratet styrende i prosessene?

Regionene stod fritt til å organisere seksjonene innenfor de rammene som var fastsatt i beslutningsnotatet. De la føringer for at det skulle ansettes en leder og at de ansatte skulle ha tilstrekkelig kompetanse. Det ble også poengtert at seksjonene trengte juristkompetanse, enten knyttet til egen seksjon eller en stilling i Vegvesenet som kunne bistå seksjonen. De intervjuobjektene som var med på oppstarten forteller om en kreativ prosess hvor målet var å få de nye seksjonene opp å gå med et tilstrekkelig faglig nivå.

Begge de sentrale personene i Vegdirektoratet understreket at det var viktig at de fikk tilstrekkelig med tid til å jobbe med utviklingen av tilsyn. Arbeidet med å utvikle prosedyrer, saksbehandlingsregler og presedensarkiv var ressurskrevende oppgaver. Selv om ikke vegdirektoratet var styrende, så la de til rette for at tilsynet kunne utvikle seg å styrke sin kompetanse og profesjonalitet.

Kontakten mellom de regionale tilsynsseksjonene og Vegdirektoratet er organisert ved felles ledermøter. Dette er en organisering som er på siden av den formelle styringslinjen. Viktigheten av dette møtefora og de regionale kontaktgruppene blir understreket av intervjuobjektene. Opprettelsen av disse fora ble ikke diktert av Vegdirektoratet, men besluttet i fellesskap. Alle intervjuobjektene understreket at den tette kontakten med Vegdirektoratet er spesielt viktig. Godt faglig fora, relativt raske avklaringer, bidrag til felles forståelse av regelverket og avklaringer i spørsmål hvor regionene er uenige, blir trukket frem som viktige aspekter i direktoratets rolle. Felles ledermøte mellom tilsynslederne og Vegdirektoratet blir beskrevet som en suksessfaktor:

«Det at en kunne gå inn der (i felles ledermøter min anmerkning.) å bli enige om kursen i en del situasjoner (...) kunne bli enige om hvordan ting skulle løses».

Tilsynsseksjonen ble i første omgang lagt til veg og transportavdelingen for så å bli flyttet til TK i 2010. Har dette styrket tilsynsavdelingens målsettinger?

Alle de som ble intervjuet mente at tilsynsseksjonen var riktig plassert på Trafikant og Kjøretøy avdelingen. De ser ikke flyttingen som direkte innvirkende på målsettingen, men det ble diskutert om det var behov for å ha tilsyn som en funksjon på veg og transport avdelingen og ikke på trafikant og kjøretøy avdelingen. Bakgrunnen for dette var at tilsyn var tiltenkt en større rolle i internrevisjons sammenheng.

Intervjuobjektene mener at slik oppgavefordelingen er i dag så er plasseringen av tilsyns på trafikant og kjøretøyavdelingen en riktig plassering.

I hvilken grad oppfattet du at det var «a sense of urgency» i organisasjonen når organisasjonsendringen ble innført?

Det er ulik oppfatning om det var en opplevelse av hast eller krise ved innføringen av endringen. Det beskrives at alle så behovet for endringen og var fornøyd med at det nå ble gitt mulighet for å utvikle og prioritere en viktig arbeidsoppgave. Noen av intervjuobjektene hadde ikke sett for seg at det ble opprettet nye seksjoner, mens andre uttrykker at det var en naturlig måte å gjøre det på. De av intervjuobjektene som hadde erfaring med hvordan det fungerte i gammel ordning

vektla at det var et ønske om å gjøre tilsynsjobben bedre. Det trekkes frem eksempler både på rolleblandinger og for nære relasjoner mellom tilsynsutøver og tilsynsobjekter. Det rettes også fokus på samfunnsutviklingen som i større og større grad tydeliggjorde at det måtte skje en endring.

Noen intervjuobjekter forteller at det utenifra ble det utøvet et visst press for at det måtte skje en endring.

Det var noen i bransjen som reagerte. Når EU kontrollen skulle legges ut til private kontrollorgan samtidig som Statens vegvesen også skulle ha EU kontrollen, samtidig som at vi også skulle føre tilsyn med at de private skulle gjøre det de skulle og ikke føre tilsyn med oss selv, så var det nok en del som reagerte på at Statens vegvesen ville ha konkurransefortrinn.

Var endringen påtvunget utenfra eller som et resultat av «indre» prosesser?

På dette spørsmålet svarer nesten alle intervjuobjektene at det nok var begge deler. Den ytre påvirkningen kom både gjennom politiske beslutninger og som tilbakemeldinger fra bransjen.

Allerede i 2003 hadde stortinget behandlet en stortingsmelding om statlig tilsyn. Den påpekte klart at det var mange uheldige rolleblandinger hvor statens så å si «satt på begge sider av bordet». I Stortingsmeldingen ble det tydeliggjort en forventning om en profesjonalisering av tilsynsoppgavene. Dette handlet om en tydeligere metodikk og rolleforståelse. Innenfra var det også et visst press for å få tid til å gjøre en forsvarlig jobb.

Har etableringen av tilsynsseksjonen blitt evaluert opp mot grunnlaget for opprettelsen?

Ingen av de som ble intervjuet mente at det hadde vært gjennomført en reell evaluering av opprettelsen av tilsynsseksjonen. De fleste mente at det heller ikke var nødvendig. I hvert fall ikke utfra et spørsmål om opprettelsen av tilsynsseksjonen var en fornuftig avgjørelse eller ikke.

Noen poengterte at ordningen burde bli evaluert fordi det var mye å lære av det som var blitt gjort. Opprettelsen av tilsynsseksjonene hadde mye erfaring og

kunnskap i seg som andre omstilling og endringsprosesser kunne ha godt av å vite om.

Organisering:

For å få en oversikt over hvordan de ulike regionene hadde organisert sine respektive tilsynsseksjoner sendte jeg ut en e-post med spørsmål om hvor mange lokasjoner den enkelte seksjon hadde ansatte på og hvor mange av disse lokasjonene som var trafikkstasjoner. Som tabellen viser er det relativt stor spredning blant regionene. Region sør har flest lokasjoner og flest trafikkstasjoner, mens region øst har færrest. Flere av regionene kommenterte at de var i ferd med eller hadde tenkt på å redusere antall lokasjoner.

Region	Sør	Øst	Vest	Midt	Nord
Antall ansatte	15	25	15	12	13
Totalt lokasjoner/kontorsted	9	2	7	3	6
antall trafikkstasjoner	8	0	5	1	3

I intervjuene fremkom det forskjellige grunner til at denne ulikheten hadde oppstått. Forutsetningene for opprettelsen av en egen tilsynsseksjon var at en ikke skulle øke antall ansatte. Det skulle derfor rekrutteres internt. Den enkelte region vektla behovet for å samle de tilsynsansatte forskjellig. Det ble argumentert med at det kunne være uheldig å tvinge folk til å skifte arbeidssted og at det var viktigere å ivareta den enkeltes behov for kort reisevei til arbeidstedet sitt, samt opprettholde det arbeidsmiljøet de var vant til å ha. Det var eksempler på at når det ble stilt krav om endring av arbeidsplass ble det utfordringer knyttet til rekrutteringen.

Noen argumenterte med at det var hensiktsmessig å ha de ansatte geografisk spredt fordi de skulle betjene et geografisk område, mens andre hadde oppfattet at trafikkstasjoner ikke skulle brukes som arbeidssteder for tilsynspersonell jf. notat fra vegdirektoratet om opprettelsen av tilsynsseksjon. (beslutningsnotat, 2007). Det ble også argumentert med at tilsynspersonellet hadde behov for å ha kontakt med fagmiljøene ute på stasjonene for lettere å ha tilgang til tips og informasjon om hva som rørte seg i markedet.

Det fremkom også at det var uheldig med mange lokasjoner fordi det kunne danne seg små subkulturer som var vanskelige å håndtere.

Vi tolker regelverk og vi tolker forskrifter, og det er vanskelig å bli enige om en ens måte å tolke regelverket på når man sitter en eller to stykker på hvert sitt sted og lager sine egne tolkninger

Dette synet blir også understreket av et av intervjuobjektene som sier:

*Den ideelle løsningen ville nok vært å samle fagmiljøet i regionen (...)
Flere hensyn taler for det. Den kontinuerlige kompetanseutviklingen og at man avstemmer praksis internt i regionen.*

Det ble også poengtert at teknologiske muligheter som video konferanser og lynmøter, elektronisk deling av dokumenter m. m i større grad muliggjør at en kan sitte geografisk spredt. De faktiske forholdene knytte til avstander og geografi ble også kommentert av flere. Regionene har ulike geografiske forhold og vil være nødt til å organisere seg forskjellig for å kunne håndtere disse utfordringene best mulig. I region nord hvor det er størst avstander ble det pekt på at det uansett hvor de ansatte var plassert måtte det påregnes betydelig reisevirksomhet. Det ville derfor være et poeng å organisere virksomheten rundt trafikale knutepunkt.

I region sør ble det påpekt at det var relativt store forskjeller på hvordan tilsynsoppgavene ble utført før opprettelsen av en egen seksjon. Disse forskjellene hadde man med seg inn i den nye hverdagen. Noen ganger opplevdes som om det var vanskeligere å komme til enighet i egen region enn det var å komme til enighet nasjonalt, kommenterte et intervjuobjekt.

De nasjonale tilsynsledermøtene hvor direktoratet er tilstede er, som tidligere omtalt, en faglinje på siden av styringslinjen. I evalueringsrapporten for SVV 2010 er et lignende organisatorisk møteforma beskrevet (Evaluerings SVV 2010). Der har de regionale TK lederne et felles møte, TK-forum, hvor også direktoratets TK leder deltar. I evalueringsrapporten blir det påpekt den utfordrende grensegangen mellom styring og faglige råd:

Noen mener imidlertid at TK-forum kan bidra til å forkludre styringslinjene. «TK-forum ser ut til å bli bra mht å få et samarbeid om fagspørsmål, Kontakten blir da god. Men det kan gjør styringslinjene uklare. Det blir flere typer styringslinjer inn til Vegdirektoratet.» Andre

hevder imidlertid at ledelsen av TK-forum er nøye på å poengtere at dette er et rådgivende forum, og ikke et styringsforum.

(Evalueringsrapport SVV 2010, s. 23)

Vegdirektoratets innflytelse og indre eller ytre styrte prosesser.

Alle som ble intervjuet og som hadde erfaringer fra oppstarten av tilsynsseksjonen, poengterte at vegdirektoratets rolle i etableringen var svært viktig. Det ble sett på som svært viktig at Vegdirektoratet avsatte personellressurser som var dedikert til å jobbe med denne prosessen

«Det at jeg fikk likestilte kollegaer i de andre regionene som hadde samme oppgaveportefølje som meg sjøl og vi hadde jevnlige møter med vegdirektoratet ganske tidlig. Dedikerte medarbeidere i vegdirektoratet som jobbet med dette og som hadde ansvaret for å koordinere oss i forhold til fag».

I 2007 var det to personer i vegdirektoratet som jobbet med etableringen av tilsynsseksjonen. I dag er det seks personer i tillegg til noen ressurser som organisatorisk er plassert i en annen avdeling.

Det var et krav fra ledelsen i vegdirektoratet at alle tilsynslederne skulle ha kompetanse i kvalitetsledelse. Det var det ingen av lederne som hadde fra før av. Det medførte at alle de nyansatte tilsynslederne måtte få samme opplæring og gå på samme kurs. Dette bidro til å sveise dem sammen og ble betegnet som en viktig faktor for å etablere en felles kultur og en felles forståelse for gjennomføringen av tilsynsoppgavene.

Det er klart at vi lederne på tilsyn seksjonen måtte kurses sammen, tror det var tre ganger en uke (...). Det var ganske intensiv opplæring i kvalitetsledelses tankegangen knyttet til dette med revisjon og tilsyn som gjorde at vi kom veldig tett på hverandre, vi lederne i de fem regionene.

Etableringen av tilsynsseksjonen ble beskrevet som en nybrottsstid hvor det var «nye» ansatte med ønske og vilje til å utvikle de nye oppgavene på best mulig måte. Var det behov for nye retningslinjer eller nye prosedyrer

så ble dette produsert. «Vi bare lager det vi trenger» var et utsagn som er betegnende for holdningen i den nye seksjonen.

Vegdirektoratet produserte mange av retningslinjene og prosedyrene men var opptatt av å sende de ut på høring for å få innspill fra regionene. Også mellom regionene ble det uttrykt en stor grad av delingskultur.

Suksessfaktorer

I forlengelsen av spørsmålet om i hvilken grad tilsynet har lyktes med å nå sine målsettinger var det naturlig å spørre intervjuobjektene om hva de mente var suksessfaktorene. Her nevner intervjuobjektene flere forhold men gjennomgående blir det lagt vekt på profesjonaliseringen av tilsynsvirksomheten. Som et intervjuobjekt uttaler:

«Tilsynsvirksomheten er et forbilde når det gjelder forvaltningskvalitet»

Det at de har prioritert opplæring i felles metodikk og lagt vekt på utarbeidelse av felles retningslinjer og prosedyrer har vært viktige suksessfaktorer i følge intervjuobjektene.

En annen faktor som blir understreket er at det ble ansatt en leder i hver region og at det ble avsatt tilstrekkelig med ressurser. I oppstartsprosessen ble det understreket viktigheten av de jevnlige møtene mellom tilsynslederne og vegdirektoratet.

«og så har vi hatt jevnlige møter med tilsynslederne hvor vi har hatt en sånn åpen tone da, vi ble enige om det ganske tidlig – at her skulle vi kunne ta opp ting, komme med litt ris og ros til hverandre, være litt høyt under taket»

Denne åpenheten gav også mulighet for å diskutere og korrigere kursen underveis. Ordningen med møter mellom vegdirektoratet og tilsynslederne har fortsatt som en fast ordning med fire – fem møter i året. Muligheten som dette møte gir for korrigering av kurs, og etablere enighet om faglige forhold blir betegnet som svært viktig av intervjuobjektene. Det understrekes at det ikke bare er samkjøringen mellom regionene som er viktig i dette bildet, men at det også er direktoratets mulighet til å få førstehåndskunnskap slik at de kan iverksette nødvendige tiltak utfra en slik kunnskap.

Drøfting

For å drøfte funnene fra datainnsamlingen og dataanalysene vil jeg belyse dem opp mot noen utvalgte teoretiske perspektiver. Hvilke teoretiske perspektiver kan vi knytte til de ulike begrunnelsene eller avgjørelsene i denne endringsprosessen? Kan de teoretiske perspektivene gi en økt forståelse for noen av funnene?

Jeg har først valgt å se på funnene fra datainnsamlingene i lys av de ulike perspektivene som er utarbeidet av Bolman og Deal (Bolman og Deal, 2009). De gir en god og skjematisk oversikt over ulike måter å forstå endringsprosesser på. Deretter vil jeg knytte datafunnene til de åtte kommunikasjonsstegene som Kotter så på som avgjørende for en suksessfull endringsprosess. Jeg vil også knytte teoriene rundt «endringsrommet» til de datafunnene jeg har gjort. Avslutningsvis vil jeg se på det teoretiske innholdet i «kunnskapsdeling og læring» for å drøfte dette opp mot de funnene jeg har gjort.

Fire perspektiver

Bolman og Deal bruker fire perspektiver når de vil beskrive ulike måter å forstå organisasjoner og organisasjons endringer på.

I det strukturelle perspektivet er fokuset rettet mot strukturen og organiseringen i organisasjonene. Hvis en ser på opprettelsen av tilsynsseksjonene og den strukturen de har valgt så er det påfallende at de har organisert det i to linjer. Det er en formell struktur som følger styringslinjen i etaten. Her er den regionale tilsynslederen underlagt avdelingsdirektøren for Trafikant og Kjøretøy i regionen, som igjen er underlagt direktøren i regionen. Øverst sitter vegdirektøren. I tillegg er det altså etablert en «faglinje» som gjør at den regionale tilsynslederen har direkte kontakt med vegdirektoratet og har mulighet til å påvirke avgjørelsene som blir tatt der. Denne strukturen var ikke formelt bestemt på forhånd men har vokst frem som en hensiktsmessig måte og organisere virksomheten på.

Styringen av den enkelte tilsynsseksjon i regionene er også forskjellig i den forstand at noen regioner har ansatte på to til tre steder, mens andre har det på syv-åtte ulike steder. Med fokus på det strukturelle tydeliggjøres også hensynet til de faglige prosessene. Det er etablert regionale faggrupper som intervjuobjektene poengterer viktigheten av. Både på trafikant og på kjøretøy området er det behov for faglige avklaringer. Gjennom faste møter med utvalgte fagpersoner styres strømmen av avklaringer til de rette fora. Det er også fastlagt hvordan nye

retningslinjer og prosedyrer utarbeides og hvordan de følges opp. Alle intervjuobjektene hadde uttalelser som tydet på at organiseringen var tydelig, forståelig og avklart.

Hvis vi bytter ut de strukturelle brillene med et HR perspektivet, hva kommer da til syne?

Opprettelsen av tilsynsseksjonene hadde som premiss at rekrutteringen skulle gjøres blant vegvesenets egne ansatte. Staten skulle ikke øke antall ansatte. Ut fra svarene fra intervjuobjektene har de ulike regionene valgt litt forskjellig fremgangsmåte når det gjaldt den interne rekrutteringen. I region sør ble det lagt vekt på at de ansatte skulle opprettholde sine arbeidssteder. Argumentet for dette var hovedsakelig at man anså det lettere å rekruttere ansatte til disse stillingene hvis de beholdt sine opprinnelige arbeidsplasser. Det ble også antatt som heldig at de var spredt geografisk da de skulle utføre arbeid i hele regionen. I region øst ble det oppfattet som uaktuelt å plassere tilsynsansatte på trafikkstasjonene. Der ble det derfor lagt som premiss i ansettelsene at de ansatte måtte flytte til forhåndsbestemte arbeidssteder. Dette medførte at noen takket nei til stillinger i tilsynet. Ut fra dagens situasjon blir det argumentert fra mange av intervjuobjektene at det er en arbeidsmiljøutfordring så vel som en faglig og kompetansemessig utfordring å ha ansatte spredt på så mange lokasjoner. Her illustreres tydelig dilemmaene i et HR perspektiv. Et hensyn vil ofte utfordre et annet hensyn. Når det ble tatt hensyn til den enkeltes ønske om å fortsette å jobbe ved sin opprinnelige arbeidsplass fikk man en annen utfordring knyttet til etableringen av felles arbeidsmiljø i seksjonen.

En tredje måte å belyse spesialiseringen av tilsynsoppgavene i Statens vegvesen er å bruke det politiske perspektivet. Mye av grunnlaget for spesialiseringen ligger i en politisk beslutning, nemlig Stortingets meldingen om statlig tilsyn. Et politisk perspektiv vil også inneholde et fokus på makt og innflytelse. De ulike regionenes beslutning om hensyn til opprinnelig arbeidssted kan også sees på som beslutning om makt og innflytelse, hvor noens makt og innflytelse må vike for andres. Et annet interessant aspekt knyttet til makt og innflytelse er prosessen med å avgi ressurser til de nye enhetene. En slik prosess kunne fort ha utviklet seg til en kamp om å få de beste eller å bli kvitt de dårligste. Ut fra intervjuobjektene fra region sør

sin omtale har dette vært en balansert prosess hvor både avgiver og mottager enhetene har ønsket hverandre vel og har vært tilfreds med resultatet.

Det fjerde perspektivet er det symbolske. Alle organisatoriske enheter har sitt symbolske uttrykk eller sine symbolske uttrykk.

Opprettelsen av en «faglinje» på siden av den formelle styringslinjen uttrykker både en vektlegging av de faglige prosessene, men også en utstrakt tiltro til at organisasjonen klarer å håndtere sine ulike roller.

I regioner hvor tilsynsseksjonen er organisert på få arbeidsssteder vil det kunne oppfattes, eller være et symbolsk uttrykk for at seksjonen verdsetter utviklingen av det faglige miljøet og kunnskapsdelingen mellom de ansatte. I regioner hvor situasjonen er omvendt, hvor de har mange arbeidsssteder vil det kunne være et uttrykk for at de i stor grad legger til rette for de ansatte og at de ansattes ønske om arbeidsssted er verdsatt høyt. Det kan også være et uttrykk for at de tar den teknologiske utviklingen på alvor og benytter seg av de mulighetene dette gir.

Åtte steg

Kotter understreket behovet av at det måtte skapes en form for kriseforståelse for å få til en suksessfull endring. I de funnene jeg har gjort fremkommer det ikke akkurat en krisestemning, men det blir fortalt om en forståelse for endringsbehovet. Reaksjoner fra markedet og en voksende frustrasjon over at en viktig faglig oppgave til stadighet ble nedprioritert bidro til denne forståelsen. Dette må ha vært en prosess over tid. Stortingsmeldingen om statlige tilsyn kom i 2003 og opprettelsen av en egen tilsynsavdeling kom i 2007 så det er ikke snakk om en endring som har skjedd over natten. En kan mer snakke om en tankegang som har fått lov til å modnes over tid. Denne modningsprosessen har vært viktig og kanskje også nødvendig for at behovet for endring skulle bli forstått og akseptert i organisasjonen.

Ved å ansette nye ledere og å opprette en ny seksjon, så ble det etablert en koalisjon slik det er beskrevet i steg to. Det ble en kraftfull koalisjon med ansatte i nye jobber og med dedikerte resurser i vegdirektoratet. Disse ble en ledende kraft i endringsarbeidet.

En visjon for endring ble delvis gjort tidligere, ved stortingsmeldingen om statlige tilsyn, men det ble også skapt en visjon gjennom lederne som fikk felles

opplæring og bidro til å skape en forankret visjon for endringen. I beslutningsnotatet fra ledelsen ble det også tydeliggjort klare forventninger til hva den nye seksjonen skulle bidra med.

Et viktig poeng hos Kotter er at visjonen må kommuniseres ut i organisasjonen slik at alle er kjent med hvilken retning arbeidet skal ha. Utfra tilbakemeldingene fra intervjuobjektene og øvrige funn i datamaterialet må dette ha skjedd gjennom den strukturen for møter og kontaktpunkter som ble etablert i oppstarten.

Tilsynsseksjonen ble opprettet som en ny seksjon slik at visjonen nok i første omgang ble kommunisert internt i tilsynsorganisasjonen. Jeg har ikke funnet belegg for å si at den aktivt ble kommunisert ut i andre deler av organisasjonen.

Det kanskje mest i øyenfallende grepet som ble gjort i opprettelsen av den nye seksjonen er den bevisste holdningen fra vegdirektoratet og de regionale lederne for å fjerne hindringer. Det ble lagt vekt på å lage prosedyrer, bli enige på møter, lage presedens arkiv, etablere hensiktsmessige treffpunkter m. m som helt tydelig er i tråd med Kotter sine beskrivelser av å fjerne hindringer. Intervjuobjektene beskriver den første perioden med ny tilsynsseksjon som en nybrots tid der de laget rutiner og prosedyrer som de hadde behov for.

I det datamaterialet jeg har samlet inn, er det ikke noen direkte funn at det er lagt vekt på å feire «små seire». Det kan selvfølgelig ha vært milepæler som har blitt feiret eller markert, men det virker som om etableringen av seksjonen og nybrotsarbeidet som skjedde i denne perioden var feiring nok. Det å få på plass nye rutiner og prosedyrer som er etterspurt og blir brukt ute i regionene kan nok gi samme effekt som det Kotter beskriver i det å feire små seire. Kontakten som ble etablert mellom regionene og vegdirektoratet ble opprettholdt og etter hvert etablert som en fast møtestruktur. Det er et godt eksempel på at man bygger opp under endringene. Intervjuobjektene refererte også til at erfaringene fra denne prosessen hadde blitt forsøkt overført til andre omorganiseringsprosesser i vegvesenet. Det kan også bety at Statens vegvesen forsøker å innlemme endringene også i andre deler av organisasjonen. Tilsynsseksjonen har for eksempel utviklet møtestrukturen videre slik at en i dag også har regionale faggrupper som en viktig del av møtestrukturen.

Endringsrommet

Ved opprettelsen av de nye tilsynsseksjonene ble det tatt konkrete organisatoriske grep for å «unfreeze» organisasjonen. Noe nytt blir etablert, selv om det blir opprettet med folk som er ansatt i vegvesenet. En kan spekulere om organisasjonen på sett og vis har vært i endringsrommet en stund all den tid de har møtt forventninger innenfra og utenfra om å gjøre tilsyn oppgavene bedre.

Jeg vil i det videre ta utgangspunkt i de prosesser og hendelser som skjedde etter at beskjednen om opprettelsen av den nye seksjonen var gitt.

Fasene til Hennestad og Revang angir «*forankring – organisatorisk aksept – ny handling – stabilisering*» som en oppsummerende fremstilling av de ulike faseteoriene om organisatoriske endringsprosesser (Hennestad og Revang, 2012).

Forankringen skjedde både gjennom stortingsmeldingen og bruken av denne i beslutningsnotatet fra ledelsen. At det ble satt av ressurser i direktoratet og etablert nye seksjoner ute i regionene, er også med på å skape den nødvendige forankringen.

Den organisatoriske aksepten ser ut til å komme gjennom at avgivende enheter ønsket at de skulle lykkes og så behovet for den nye seksjonen. Ny handling ble innført og fulgt opp gjennom nye rutiner og prosedyrer. Det ble tydelig at det arbeidet som ble gjort skapte økt kvalitet og dermed også økt anseelse. Det er mulig at den økte kvaliteten og anseelsen var medvirkende til å skape stabilitet. Trolig er nok det at det ble gitt mulighet (tid og kunnskap) til å utføre en god jobb en viktig stabiliserende faktor.

Det kan se ut som om spesialiseringen av tilsynsseksjonen, som prosess, forløp relativt linjert. Intervjuobjektene forteller ikke om noen dramatiske tilbakefall eller kriser hvor seksjonens eksistens blir utfordret. De beskriver i større grad en prosess hvor de hadde ressurser og mulighet til å etablere det apparatet som var nødvendig for å utføre de oppgavene de var tiltenkt. Selv prosessen med å rekruttere ansatte til de regionale seksjonene forløp uten større dramatikk, i hvert fall i region sør hvor jeg har undersøkt dette grundigst. Det tyder på en stor organisatorisk aksept og en felles forståelse for hvordan dette kunne løses. I artikkelen til Beer og Eisenstaat beskrives det blant annet «*det må være en åpen vertikal kommunikasjon, effektiv koordinasjon mellom de ulike delene av*

virksomheten» som en viktig faktor for at endring skal få gjennomslag(Beer og Eisenstaat, 2000). Det tyder også på at ledelsen ved de avgivende enhetene (trafikkstasjonene) har bidratt til dette. Det er lett å tenkes seg at en slik prosess hvor en blir «tvunget» til å avgi ressurser til en ny enhet, lett kunne endt i konflikter.

Ut i fra svarene til intervjuobjektene tyder det på at det var liten motstand mot endringen. For å bruke den matematiske modellen til Beckhard og Harris så har nivået på utilfredshet (A) og ønskeligheten av den foreslåtte endringen (B) sammen med endringens praktiserbarhet (C) vært mindre enn kostnadene ved å forandre (X). Det betyr, i følge modellen, at det er mulig å få til en endring.

Kunnskapsdeling og læring

En viktig del av spesialiseringen av tilsynsfunksjonene i Statens vegvesen var å øke kompetansen i utøvelsen av tilsyn. Flere av intervjuobjektene mener at utviklingen av kompetanse og dermed også profesjonaliseringen av tilsynet er en av de viktigste tingene som har skjedd i endringsprosessen. Det er tydelig at Vegdirektoratets rolle som koordinator og pådriver har vært svært viktig. Jeg har trukket frem noen teoretiske perspektiver på kunnskapsdeling og utvikling som fremhever etableringen av «Hallways» og «Ba»(Hennestad og Revang, 2012). Flere av intervju objektene understreker det samme når de beskriver behovet for å være samlet for å «avstemme praksis» og å utvikle felles forståelse for tolking av regelverk. Det er også tydelig at Vegdirektoratet og de regionale tilsynslederne klarte å skape et klima hvor det var mulig å gi ris og ros. Slike støttende kultur er en del av begrepet «Ba» hvor samhandling og relasjoner blir vektlagt som en viktig del av kunnskapsdeling og utvikling. Etableringen av de regionale faggruppene kan også sees på som en måte å kultivere både relasjonene og mulighetene for kunnskapsdeling mellom regionene og vegdirektoratet.

Det er tydelig at det ikke bare er vektleggingen av det relasjonelle som ble ivarettatt i denne formen for organisering. Intervjuobjekter fra Vegdirektoratet og regionene vektlegger viktigheten av at de hindringene som oppstod ble ryddet av veien. Dette samsvarer godt med Hennestad og Revang sin beskrivelse av instrumentell endringsledelse og med Kotters åtte kommunikasjonssteg. Visjonen og de overordnede målene må bli til praktisk virkelighet hvis reell endring skal

skje. I dette bilde er det viktig at det er fokus på de helt konkrete arbeidsoperasjonene. Utarbeide rutiner og prosedyrer, lage strukturer for håndtering av fagutvikling, etablere presedensarkiv, opprette faggrupper som spiller inn problemstillinger til ledermøtene. Alle disse tingene er eksempler på håndtering av praktiske utfordringer som har vært viktige. Også i boka «Change Leader» understrekes viktigheten av at man må ha utgangspunkt i praksis (Fullan, 2011). Hva trengs konkret for å få til endringene? Det er der en må ha hovedfokus. Vegdirektoratet og de regionale tilsynslederne hadde tydelig dette praktiske og konkrete synet med seg da de etablerte seksjonene.

Organisering

I beslutningsnotatet fra ledelsen ble det gitt klare føringer for hvordan regionene skulle organisere sin virksomhet. Allikevel ble den regionale organiseringen litt forskjellig, spesielt med hensyn til hvordan regionene forholdt seg til å samle eller spre de ansatte. Tilbakemeldingene fra intervjuobjektene tydeliggjør et klassisk skille mellom det å ta «hensyn» til de ansatte og det å ta «hensyn» til andre krav eller oppfatninger. Intervjuobjektene gav tilbakemeldinger om at alle regionene enten var i ferd med å gjennomføre en reduksjon av antall arbeidssteder eller hadde diskusjoner om å gjøre det. Unntaket er region øst som har færrest arbeidssteder og hvor det ikke er det samme behovet for reduksjoner.

I region sør sa flere av intervjuobjektene at de så det som utfordrende å ha de ansatte plassert på mange geografiske steder. Det gjaldt fordi det kunne utvikles subkulturer og fordi det var viktig å avstemme tolking av regelverk. Teknologiske muligheter skulle tilsi at en kan sitte «hvor som helst» og allikevel kunne kommunisere sammen. Utfra dataene i mine undersøkelser er det tydelig at det fysiske nærværet også er en viktig faktor. Ikke minst vil dette gjelde for den uformelle kommunikasjonen som er en viktig faktor i kunnskapsutvikling og deling. I lys av teoriene om å bruke «hallways» og «ba» kan man jo forstå denne utfordringen. Til tross for god tilrettelegging med teknologi (Lync, videokonferanser) så oppleves dette ikke tilstrekkelig.

Et argument for å sitte geografisk spredt har vært ønske om å være knyttet til kollegaer i vegvesenet som jobber tett med det markedet tilsynet skal føre tilsyn med. Behov for kunnskap om hva som rører seg og tips om for eksempel ulovlig verksted virksomhet er viktig for tilsynet. Ut fra de tilbakemeldingene som ble gitt

fra intervjuobjektene var det få som mente at dette var avhengig av en plassering på trafikkstasjoner.

Etableringen av en møtestruktur, «en faglinje» som knytter tilsyn nærmere vegdirektoratet er omtalt av flere som en viktig suksessfaktor. Det er positivt overraskende at det i så liten grad beskrives utfordringer knyttet til den organisatoriske linjen på siden av styringslinjene. Denne ordningen har også blitt overført til Trafikant og Kjøretøy avdelingen som har sitt «TK-forum». Det tyder på et behov for å samordne og koordinere på tvers av styringslinjene, men også en god evne til å håndtere faglige råd på den ene siden og formell styring på den andre siden.

Flere av intervjuobjektene vektla også det historiske elementet når de skulle forklare hvorfor det var som det var blitt. Det la ulike individuelle, sosiale, geografiske hensyn til grunn for avgjørelsen ved opprettelsen i 2007 og siden hadde det bare blitt sånn.

Det er mange av de grepene som er gjennomført i denne endringsprosessen som en kan finne igjen i det litteraturen beskriver som gode og riktige grep. Det kan jo sees på som et positivt tegn. Det er ikke noen av intervjuobjektene som sier noe om at dette har vært planlagt eller at det er et resultat av bevisste valg. Det kan virke som om grepene er tatt utfra hva som virket klokt i den aktuelle situasjonen. Dette er i tråd med de teoriene som vektlegger at endringsprosesser må ta utgangspunkt i praksis og at endringsledelse ikke er en lineær prosess.

Konklusjon

Jeg startet denne oppgaven med å stille to undersøkelses spørsmål:

Har opprettelsen av en egen tilsynsavdeling ført til at målsettingene for tilsynsvirksomheten er oppnådd?

Har ulik organisering av tilsynsvirksomheten i regionene virket inn på måloppnåelsen?

Til det første spørsmålet så er svaret ja, selv om det vil være variasjoner over hvor langt en har kommet på de ulike punktene. Når det gjelder habilitet, prioritering, kompetanse og rollekonflikter er dagens praksis nærmest uten de opprinnelige problembeskrivelsene. På det andre spørsmålet er svaret litt mer sammensatt. På den direkte måloppnåelsen er det ikke gjort funn som tilsier at organisering har virket inn på måloppnåelse. Når en drøfter organisering opp mot kunnskapsdeling og kompetanseutvikling er det mange hensyn som tilsier en organisering med færre arbeidsteder og større fagmiljøer innad i tilsynsseksjonene.

Etableringen av tilsynsseksjonen er på mange måter en suksess historie. Den blir omtalt som det internt, og brukt som et eksempel til etterfølgelse når det skal opprettes nye avdelinger eller endres på eksisterende strukturer.

Det er, etter min mening, noen hovedfunn som peker seg ut som suksessfaktorer i denne prosessen.

Det kan virke som om endringen var «overmoden» i organisasjonen. De aller fleste mente at noe måtte gjøres. Tilsynsoppgavene ble sett på som viktige og verden utenfor, markedet, var også positive til endringen. Etableringen gav på mange måter et etterlengtet fokus til et forsømt fagområde. En slik situasjon gir jo et godt utgangspunkt for en endring.

Det ble satt fokus på å rekruttere ansatte som ønsket jobben og som hadde kompetanse. Samtidig ble denne prosessen håndtert på en slik måte at en ikke tappet trafikkstasjonene for uunnværlig kompetanse. En slik prosess kunne raskt endt med kamp om de viktigste ressursene, men det er tydelig at her hadde alle forståelse for hverandres oppdrag.

En av de kanskje viktigste suksessfaktorene var nok det konkrete arbeidet med å produsere retningslinjer og prosedyrer. Det at det helt konkret ble utarbeidet felles retningslinjer og prosedyrer, rutiner og regler for hvordan arbeidet i regionene skulle foregå, gav et kvalitetsmessig viktig løft. Dette arbeidet foregikk både i vegdirektoratet og i regionene, og bidro til en felles holdning og et fokus på å skape de nødvendige redskapene for å få jobben gjort.

En annen viktig suksessfaktor var motiverte og engasjerte ledere som fikk felles forståelse gjennom felles opplæring i kvalitetsrevisjon. Dette skapte et viktig fellesskap som også bidro til et godt samarbeidsklima blant tilsynslederne.

Det kan se ut som om det ble en forsterkende prosess gjennom økt kompetanse i jobben gav større grad av mening og dermed høyere grad av profesjonalitet og etter hvert også høyere grad av aksept og respekt ute i markedet.

Det er også interessant at de laget en egen «faglinje» på siden av den formelle styringslinjen. En slik organisering ser ut til å være viktig for å avstemme praksis og for å rydde hindringer av veien. Det krever stor grad av rolle forståelse for å håndtere to slike linjer i organisasjonen. Det er viktig at fag og styring ikke blandes. Det kan virke som om de har lykket godt med håndteringen av disse dilemmaene.

Spesialiseringen av tilsynsoppgavene har ikke blitt evaluert som endringsprosess. Det kan være interessante funn i en evaluering av en slik endringsprosess. Utfra mine funn tydeliggjøres det noen smarte grep som kan ha betydning for hvordan man velger å organisere fremtidige endringsprosesser. Det er imidlertid viktig å huske på at det som var suksessfaktorer i denne prosessen ikke nødvendigvis er det i en annen prosess.

For Statens vegvesen, som en stor og kunnskapsintensiv organisasjon vil det for eksempel være interessant å se nærmere på dilemmaet mellom stor geografisk spredning av arbeidskraften og vilkår for kunnskapsutvikling og deling. Det vil også være aktuelt å se nærmere på hvordan en best kan håndtere dilemmaene knyttet til en faglinje på siden av styringslinjen i organisasjonen.

Litteraturliste

- Bolman, Lee G. og Terrence E. Deal, 2009. Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse: strukturer, sosiale relasjoner, politikk og symboler. 4. utg. Gyldendal akademisk
- Fullan. Michael, 2011. Change leader: learning to do what matters most. Jossey Bass
- Forsyth, Donelson R. 2010. Group dynamics. 5th ed. Belmont, CA: Wadsworth Publishing Company.
- Hennestad, Bjørn W. og Øivind Revang, 2012. Endringsledelse og ledelsesendring: endringslæring for praktisk orienterte teoretikere og reflekterte praktikere. 2. utg. Universitetsforlaget
- Krogh, Georg von, Ichijo, Kazuo, Nonaka, Ikujiro, 2011 Slik skapes kunnskap
Hvordan frigjøre taus kunnskap og inspirere til nyteknisk I organisasjoner
Dam forlag
- Newell, Sue, Robertsen Maxine, Scarbrough Harry og Swan, Jacky, 2009. Managing knowledge work and innovation. 2nd ed. Palgrave Macmillan
- Pfeffer, Jeffrey and Robert I. Sutton, 2000. The knowing-doing gap: how smart companies turn knowledge into action. Harvard Business School Press. 263 s.
- Repstad, Pål, 2002 Mellom nærhet og distanse,
Universitetsforlagets Metodebibliotek
- Ryen, Anne, 2010 Det kvalitative intervjuet,
fagbokforlaget

Lover og forskrifter:

FOR 2011-03-15 nr. 386 Instruks for statens vegvesen Lovdata, 2011

Arbeidsmiljøloven (AML), 2005 Lovdata, 2005

Artikler/Rapporter:

Beer, M and Eisenstat. 2000. The Silent killer of Strategy Implementation
and Learning. Sloan Management Review.

Burnes, B. 2004. Kurt Lewin and the Planned Approach to
Change: A Re-appraisal. Journal of
Management

Evaluering SVV 2010 Vegdirektoratet, HR- og
administrasjonsavdelingen, mars 2011

Nettsteder:

Kotters «A revolutionary approach
to strategic change” Kotterinternational.com

Stortingsmelding nr. 17
2002-2003 om statlig tilsyn regjeringen.no

The hallways of learning <http://www.nancydixonblog.com>

Fakta om Statens vegvesen Vegvesen.no

Presentasjoner:

Verde, Patrick, Handouts, 2013 Forelesning 18.01.2013

Greness Tor, Videoforelesning, 2012 Metodekurs – Executive Master of
Management

Vedlegg 1

Notat

Til: 0.Postmottak øst, 0.Postmottak sør,
0.Postmottak vest, 0.Postmottak midt,
0.Postmottak nord
Fra: Veg- og trafikkavdelingen,
Vegdirektoratet

Saksbehandler/innvalgsnr:

Erik Thomassen - 22073451

Vår dato: 25.10.2006

Vår referanse: 2006/089273-001

Kopi:

Oppretting av tilsynsenheter; kompetanse- og kapasitetsmessig styrking av trafikant- og kjøretøyområdet på regionvegkontorene

Vegdirektøren har besluttet at det i hver region skal opprettes en enhet med ledelse og ressurser for å utføre tilsyn i hele regionen. Enheten skal ha ansvar både for tilsynet med verksteder og kontrollorgan og for tilsynet med trafikkskoler og kursarrangører. I dette inngår også godkjenning av nye virksomheter og stikkprøvekontroll av periodisk kjøretøykontroll og typegodkjente kjøretøyer. I tillegg skal enheten ha ansvar for å gjennomføre kvalitetsrevisjoner av trafikkstasjonenes virksomhet. Lederen for enheten skal rapportere til trafikksjef.

For godkjenning av, og tilsyn med, fartsskriververksteder vil Vegdirektoratet vurdere om en eller flere regioner skal gis et spesialistansvar.

Regionene kan etter nærmere vurdering også legge andre beslektede oppgaver til enheten, for eksempel administrasjon og koordinering av utekontrollvirksomheten.

Organisasjonsendringen ble behandlet i det sentrale Hovedavtalemøtet 18. oktober d.å.

Vi ber regionene sette beslutningen ut i livet. Enhetene skal opprettes så snart som mulig og senest innen 1. april 2007. Enhetene skal være fullt operative fra 1. oktober 2007.

I dette notatet vil vi gjøre rede for bakgrunnen for beslutningen og trekke opp rammene for de nye enhetene og bemanningen av disse. Notatet omtaler også behovet for økt kapasitet og kompetanse på TK-området på regionvegkontorene.

Bakgrunn

Etatens rolle som tilsynsorgan overfor verksteder, kontrollorgan, trafikkskoler o.a. er begrunnet i hensynet til trafikksikkerheten samt å sikre nødvendig kvalitet på tjenestene. Gjennom akkrediterings- og godkjenningsordninger er de aktuelle bransjene skjermet fra konkurranse fra uautoriserte aktører, samtidig som førerkortkandidater og bileiere er pålagt å kjøpe tjenester som trafikkopplæring og PKK. Tilsynets funksjon er å sikre kvaliteten på tjenestene, å sikre at konkurransen skjer på noenlunde like vilkår og å sikre at forbrukernes rettigheter blir ivarettatt.

Det er fire grunner til at det er nødvendig å sette tilsynsvirksomheten på dagsordenen nå:

1. Habilitet.

- Det er fra politiske myndigheters side forutsatt at det skal foreligge et administrativt skille mellom etatens egenproduksjon av periodiske kjøretøykontroller (PKK) og etatens tilsyn med verksteder og kontrollorgan som utfører slike kontroller (jf. Ot.prp. nr. 30 (1993-1994)). Dette skillet er ikke i nødvendig grad ivarettatt i dagens organisasjon.
- Tilsynet med trafikkskolene gjennomføres i dag av sensorer som for en stor del har bakgrunn fra, og nære bånd til, den lokale bransjen. Det er liten tvil om at slike bånd gjør at det kan stilles spørsmål ved om tilsynspersonen kan opptre helt upartisk. Dersom slik tvil kan reises, er man å betrakte som inhabil, jf. NA-rundskriv nr. 2006/08. Lignende forhold kan også eksistere innenfor verkstedstilsynet, om enn i mindre utstrekning.

2. Rolleblanding

Stortingsmelding nr. 17 (2002 – 2003) ”Om Statlige tilsyn” peker på at tilsynsfunksjonen i større grad bør rendyrkes for å unngå at ulike roller kan komme i konflikt med hverandre. For at roller og oppgaver skal fremstå som ryddige overfor tilsynsobjektene og allmennheten bør ”formålene med [...] tilsynene i større grad klargjøres og rendyrkes [...]” (s. 10).

3. Manglende prioritering

Tilsynsaktiviteten har over lang tid hatt beskjedent omfang i mange av regionene (og før det på mange av vegkontorene). Ved manglende kapasitet på stasjonene har tilsynsoppgaver ofte blitt nedprioritert til fordel for oppgaver det er lokal etterspørsel etter (for eksempel forvaltningskontroll, førerprøver).

4. Profesjonalitet og kompetanse

Det er viktig at tilsynspersonalet har god kompetanse og opptrer profesjonelt. Dette oppnås best gjennom spesialisering.

Det er viktig at tilsynsarbeidet i fremtiden har det omfanget og den kvaliteten som er nødvendig for å ivareta den rollen etaten er pålagt på dette samfunnsområdet. I tillegg må habiliteten til medarbeiderne som utfører disse oppgavene sikres så

godt som mulig, og vi må tydeliggjøre tilsynsrollen overfor publikum og tilsynsobjektene

Behov for et regionalt grep

Etaten skal fortsatt tilby periodiske kjøretøykontroller, og det er derfor nødvendig å etablere et administrativt skille mellom denne oppgaven og tilsynet med kontrollorgan. Dette betyr at disse tilsynsoppgavene av prinsipielle grunner ikke kan være forankret på distriktsnivå, men må legges til regionene. Det er imidlertid også andre forhold som tilsier at tilsynet (både tilsynet med kontrollorgan og de øvrige tilsynsoppgavene) med fordel kan organiseres regionalt:

- Tilsynsarbeidet krever kompetanse, profesjonalitet og god rolleforståelse. Dette forutsetter at tilsynspersonellet har dette arbeidet som en hovedoppgave. I mange distrikt er tilsynsoppgavene for små til at det er mulig med en slik spesialisering.
- Tilsynsaktiviteten må være langsiktig og bør skjermes fra den daglige prioriteringsdiskusjonen i distrikter og på stasjoner
- For å redusere habilitetsproblemene knyttet til nære bånd til den lokale bransjen, er det ønskelig at tilsynspersonell enkelt kan utføre oppgaver på tvers av distriktsgrensene
- Det er naturlig å også legge ansvaret for gjennomføring av kvalitetsrevisjoner/internkontroll av trafikkstasjonene til en slik enhet.

Nærmere om organisering og bemanning av tilsynsenhetene

Regionene har ulike modeller for organisering av sine veg- og trafikkavdelinger og kan gjøre visse tillempninger for å tilpasse tilsynsenheten til egen struktur. Følgende skal imidlertid ligge fast:

- Enheten skal ha en leder som rapporterer direkte til trafikksjef
- Lederen skal tilsettes på grunnlag av offentlig kunngjøring (forslag til momenter i en utlysningstekst/stillingsbeskrivelse følger vedlagt)
- Lederen skal ha full disposisjonsrett over det faste tilsynspersonalet og disposisjonsrett innenfor klart definerte tidsrom for personell som er innlånt fra distriktene eller andre enheter

Hvor mange stillinger som skal knyttes til enhetene avgjøres av den enkelte region.

Vegdirektoratet ønsker at følgende rettesnor skal legges til grunn for planlegging av dimensjoneringen:

- Antallet tilsyn i regionen pr år skal tilsvare antallet tilsynsobjekter (Med dette menes at man skal dimensjonere enheten slik at man kan gjennomføre ett tilsyn pr objekt i året, men man trenger ikke å organisere aktiviteten slik. Noen må besøkes oftere, andre sjeldnere.)
- Det skal gjennomføres revisjon av utvalgte prosesser innenfor både trafikant- og kjøretøyområdet på alle trafikkstasjoner hvert år. Hvilke prosesser som skal revideres avgjøres av Vegdirektoratet i samråd med den enkelte region.

Tilsynsenhetene må bygges opp over tid og Vegdirektoratet har ikke forventninger om at enhetene skal være fullt bemannet før i 2008.

Stillingene kan besettes gjennom bruk av styringsretten eller kunngjøring. Opprettelsen av tilsynsenheter er å anse som en organisasjonsendring, og vi gjør for ordens skyld oppmerksom på at regionene må forholde seg til det regelverket som foreligger for slike situasjoner, jfr. bl.a. Statens personalhåndbok pkt. 2.4.2.11. Ved kunngjøring skal det stilles krav om høyere utdanning innenfor relevante fagområder eller betydelig og fullverdig erfaring med tilsynsvirksomhet eller kvalitetsrevisjoner. For tilsetning skal det være en forutsetning at man avgir taushetserklæring og egenerklæring om vandel. Eventuelle habilitetsmessige begrensninger skal kartlegges gjennom en samtale med den enkelte i forbindelse med tiltredelse eller overføring.

Det vil bli laget en mer detaljert oversikt over kvalifikasjonskrav for personell som skal drive med tilsynsvirksomhet og kvalitetsrevisjoner. Vegdirektoratet ønsker å etablere en akkrediteringsordning. For de som ansettes i første omgang vil det bli avholdt kurs som skal sikre at de har den nødvendige kompetansen. Dette vil spesielt fokusere på det formelle rammeverket rundt tilsynsvirksomheten. Fast tilknytning til tilsynsenheten gjøres avhengig av at man gjennomfører nødvendig etterutdanning.

De som tilsettes i den nye tilsynsenheten trenger ikke ha sin faste kontorplass på regionvegkontoret, men kan ha oppmøtested i et distrikt. Tilsynsenheten skal bygges opp med fast tilknyttet personale. Som et supplement kan likevel personer som er tilsatt i et distrikt og har den rette kompetansen, lånes ut til tilsynsenheten for kortere eller lengre tid og delta i tilsyn. Det er en forutsetning at dette er i andre distrikt enn der de selv er tilsatt.

Ansvarsmessig avgrensing

Tilsynsenhetene skal bl.a. gjennomføre kvalitetsrevisjoner ved trafikkstasjonene enten i egen regi eller sammen med Internrevisjonen. Internrevisjonen kan i tillegg gjennomføre revisjoner på egen hånd hvor og når de måtte finne det ønskelig eller nødvendig.

Tilsynsenhetene vil gjennomføre revisjoner på bakgrunn av lover og forskrifter, de prosessbeskrivelser som er under utarbeidelse og andre interne styrende dokumenter. Avvik som avdekkes ved revisjonen skal beskrives i rapport til regionvegsjefen via trafikksjef. Det vil bli opp til ledelsen med støtte av personalseksjonen å vurdere om avdekkede avvik bør få personalmessige konsekvenser og eventuelt å gjennomføre nødvendige prosesser i tilknytning til dette. Tilsynsenheten har ingen rolle her.

Behov for økt bemanning og kompetanse på TK-området på regionvegkontorene

Vegdirektoratet ber regionene om å styrke bemanningen og kompetansen på trafikanter- og kjøretøyområdet på regionvegkontorene også ut over det som er nødvendig som følge av økt satsing på tilsynsvirksomheten.

Regionenes veg- og trafikkavdelinger bør som et minimum ha følgende bemanning på TK- området: en fagperson på trafikantsaker, en fagperson på kjøretøysaker, en jurist og en person til å ivareta ulike styrings- og rapporteringsoppgaver. Dersom lederen eller en av de andre i tilsynsenheten er jurist og denne har oppmøtested på regionvegkontoret, vil det trolig ikke være nødvendig med en jurist til i avdelingen.

Bakgrunnen for at Vegdirektoratet ønsker å fastsette et minimumsnivå for bemanning og kompetanse for trafikant- og kjøretøyområdet på regionvegkontorene er de erfaringene man har gjort i løpet av de årene ny organisasjon har bestått. Kommunikasjonen mellom fagavdelingene i Vegdirektoratet og ytre etat har i mange tilfeller blitt vanskeliggjort av at regionvegkontor har hatt for lav bemanning. Dette har medført at oppgaver som det er naturlig at regionvegkontorene håndterer i forhold til distriktene i stedet belaster Vegdirektoratet.

Vi vil spesielt peke på behovet for å styrke den juridiske fagkompetansen i arbeidet med trafikant- og kjøretøysaker. Dette er nødvendig av flere årsaker. For det første vil den økte satsingen på tilsyn med trafikkskoler, verksteder o.a. medføre stort behov for juridisk rådgivning. Dernest vil vi peke på saksbehandling innenfor trafikant- og kjøretøyområdet har et betydelig omfang i regionene. Vegdirektoratet er klageinstans for disse sakene og opplever at saksbehandlingen i første instans har vært av ujevn kvalitet. En styrking av den trafikkjuridiske kompetansen i regionene vil kunne medvirke til at kvaliteten på saksbehandlingen blir bedre. Det vil også styrke rettssikkerheten for publikum og trolig redusere omfanget av - og forenkle - klagesaksbehandlingen i Vegdirektoratet.

Vegdirektoratet vil se det som en fordel om juristen som skal jobbe med trafikant- og kjøretøysaker organisatorisk knyttes til regionenes veg- og trafikkavdelinger. Som et minimum bør vedkommende fysisk plasseres i Veg- og trafikkavdelingen og være dedikert til oppgaver der. Årsaken til dette er at det er viktig at juridisk tenkemåte er representert i den daglige dialogen rundt de problemstillinger avdelingen jobber med. For ordens skyld gjør vi oppmerksom på at vedkommende selvsagt også kan være involvert på andre deler av avdelingens ansvarsområde, og for så vidt også utenfor dette, i den grad vedkommende har kapasitet til dette.

Organisering av tilsynsoppgavene i Vegdirektoratet

Det er også nødvendig å gjøre en vurdering av hvordan tilsynsarbeidet skal organiseres på nasjonalt plan. Tilsynsenhetene i regionene skal være tverrfaglige (innenfor TK-området), og det vil derfor også være naturlig med en tverrfaglig organisering av dette ansvarsområdet på Veg- og trafikkavdelingen i Vegdirektoratet. Dette medfører at det etableres en ny enhet som rapporterer direkte til Trafikkdirktøren.

Organiseringen av TK-området i Vegdirektoratet vil framover bli vurdert i noe bredere sammenheng, og det er derfor naturlig at oppgavene i tilsynsenheten sees i sammenheng med eventuelle andre justeringer.

Oppfølging

Vi ber om at regionene melder tilbake innen 20. november d.å om hvordan de vil organisere og bemanne de regionale tilsynsenhetene og hvilke tiltak som vil bli/er satt i verk for å styrke bemanningen på TK-området på regionvegkontorene.

Med vennlig hilsen

Eva Solvi
Trafikkdirktør
Thomassen

Erik

Vedlegg

Momenter til utlysningstekst/stillingsbeskrivelse for leder av tilsynsenhetene (forslag)

Stillingsbeskrivelse

- Lede arbeidet i enheten
- Delta i ledelsen av avdelingen ved at man inngår i avdelingens ledergruppe (hvis slik finnes)
- Ansvar for faglig oppfølging og utvikling av enheten
- Organisere og lede arbeidet i regionen med Statens vegvesens tilsynsoppgaver innenfor trafikant- og kjøretøyområdet (trafikkskoler, kursarrangører, verksteder, kontrollorgan mv)
- Organisere og lede arbeidet i regionen med kvalitetsrevisjoner av trafikkstasjonenes virksomhet
- Eventuelle andre beslektede oppgaver som regionen ønsker å legge til stillingen/enheten (beskrives)

Kontakt og samarbeid internt og mot eksterne samarbeidsparter.

Personal- og budsjettansvar for egen enhet. (Kan utgå om regionene ønsker at dette skal ligge til trafikksjef.) I tillegg ansvar for hele avdelingens budsjett gjennom deltaking i enhetens ledergruppe (dersom slik finnes).

Det stilles krav om taushetserklæring og egenerklæring omandel og habilitet.

Stillingen rapporterer til trafikksjef.

Kvalifikasjonskrav:

Utdanning fra universitet eller høyskole, min. 3 år. For kandidater med sterk og allsidig praksis fra de aktuelle fagområdene, eventuelt etterutdanning, og gode personlige forutsetninger for stillingen, kan kravet til utdanning fravikes.

Den som ansettes må ha tilleggsutdanning i kvalitetsledelse og være sertifisert kvalitetsrevisor, eventuelt forplikte seg til å ta slik utdanning innen to år etter tiltredelse.

Det vil ellers bli lagt vekt på evne til systematisk arbeid, gode samarbeidsevner og god skriftlig og muntlig fremstillingsevne.

Kjennskap til arbeidsområdet er ønskelig.

Stillingskode/avlønning:

Lønnsplan 90.100: Stillingskode 1211 seksjonssjef

Lønnsnivå: 60 – 70

Dersom regionene ikke ønsker å opprette tilsynsenheten som en seksjon skal likevel krav til kompetanse og lederegenskaper som for seksjonssjef tilfredsstilles. Følgende innplassering skal minimum brukes:

Lønnsplan 90.301 Stillingskode 1181 Senioring. eller

Lønnsplan 90.500 Stillingskode 1364 Seniorrådgiver

Lønnsnivå: 56 - 65

Vedlegg 2

Til intervjukandidatene

Jeg ønsker å intervju et utvalg av personer med tilknytning til tilsynsseksjonen i Statens vegvesen i forbindelse med avsluttende master of management oppgave i endringsledelse. Intervjuene vil vare ca. 1/2 time.

Tittelen på oppgaven er

Statens vegvesen

-en analyse av spesialisering av tilsynsavdelingen i Statens vegvesen

Problemsstillingene er:

Har opprettelsen av en egen tilsynsavdeling ført til at målsettingene for tilsynsvirksomheten er oppnådd?

Har ulik organisering av tilsynsvirksomheten i regionene virket inn på måloppnåelsen?

Spørsmålene vil bli brukt som et utgangspunkt for samtaler og ikke nødvendigvis fulgt slavisk. Intervjuobjektene har ulike forutsetninger for å svare opp spørsmål om nå situasjonen og historiske fakta. Alle intervjuene vil derfor ikke omfatte alle spørsmålene.

Ved opprettelsen av tilsynsavdelingen var det 4 hovedområder som var viktige begrunnelser endringen. Kjenner du til disse?

Slik du oppfatter tilsynsavdelingen, i hvilken grad har de lyktes i å nå de foreskrevne målsettingene?

Hva har dine erfaringer med implementeringsprosessen vært?

Tilsynsavdelingene er litt ulikt organisert i regionene, hvilke konsekvenser mener du det har hatt for måloppnåelsen?

Hvor fritt sto regionene til å organisere dette og i hvilken grad var vegdirektoratet styrende i prosessene?

Tilsynsseksjonen ble i første omgang lagt til veg og transportavdelingen for så å bli flyttet til TK i 2010. Har dette styrket tilsynsavdelingens målsettinger?

I hvilken grad oppfattet du at det var «a sense of urgency» i organisasjonen når organisasjonsendringen ble innført?

Var endringen påtvunget utenfra eller som et resultat av «indre» prosesser?

Har etableringen av tilsynsseksjonen blitt evaluert opp mot grunnlaget for opprettelsen?